

**Al contestar refiérase
al oficio No 01641**

02 de febrero de 2021
DCA-0498

Señor
Mario Rodríguez Vargas
Director Ejecutivo
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD

Estimado señor:

Asunto: Se deniega autorización para modificar contrato derivado de la Licitación Pública No. 2018LN-000002-0006000001 para “Construcción de 3 puentes sobre la Quebrada Sube y Baja, Río Esperanza y Río Rempujo, Ruta nacional No. 160, sección Garza-Nosara”.

Nos referimos a su oficio DIE-EX07-2020-1448 (42) del 18 de diciembre del 2020, mediante el cual solicita autorización para modificar el contrato derivado de la Licitación Pública No. 2018LN-000002-0006000001 para “Construcción de 3 puentes sobre la Quebrada Sube y Baja, Río Esperanza y Río Rempujo, Ruta nacional No. 160, sección Garza-Nosara”.

Mediante oficio 00356 (DCA-0135) del 12 de enero de 2021 este órgano contralor requirió información adicional, la cual fue remitida por oficio DIE-EX07-2021-0055(78) del 19 de enero del presente año, recibido el día siguiente.

1. Antecedentes y Justificación de la solicitud

Como razones dadas para justificar la presente solicitud, esa Administración manifiesta lo siguiente:

- a) Que el Consejo Nacional de Vialidad y la empresa CODOCSA S.A. suscribieron el contrato de construcción de 3 puentes, por un monto de $\text{¢}1.291.327.588,91$, y un plazo de ejecución de 300 días naturales, de los cuales 180 (ciento ochenta) días naturales corresponden al plazo de ejecución del Puente sobre el Río Rempujo; 180 (ciento ochenta) días naturales corresponden al plazo de ejecución del Puente sobre el Río Esperanza y 180 (ciento ochenta) días naturales corresponden al plazo de ejecución del Puente sobre la Quebrada Sube y Baja.
- b) Que el contrato inició el 30 de noviembre de 2019 y mediante orden de servicio No. 6 se suspendió parcialmente el proyecto a partir de 3 de julio de 2020. Pero actualmente el

- proyecto se encuentra suspendido totalmente mediante orden de servicio No. 8 desde el 08 de diciembre de 2020. Agrega que quedan 175 días naturales.
- c) Menciona que del Puente sobre el río Rempujo se han consumido un total de 125 días efectivos, quedando un saldo por ejecutar de 55 días naturales. Del Puente sobre el río Esperanza: se han consumido un total de 65 días efectivos, quedando un saldo por ejecutar de 115 días naturales. Finalmente del Puente sobre el río Sube y Baja se han consumido un total de 5 días efectivos, quedando un saldo por ejecutar de 175 días naturales.
 - d) Que se pretende modificar el contrato original para aumentar cantidades autorizadas. Además se pretende crear los siguientes ítems: para el río Rempujo: empalme de pilote y pintura de estructuras metálicas. Para el Puente Esperanza: empalme de pilote, gaviones revestidos con PVC y pintura de estructura metálicas, y para el puente Sube y Baja: empalme de pilote, remoción de estructura y obstáculos, relleno para estructuras mayores (aproximación), limpieza y desmonte y pintura de estructuras metálicas.
 - e) Que dichas modificaciones aumentan el contrato en ₡643.049.227,08, lo que representa un 49,08%.
 - f) Además se modifica el plazo del contrato en 75 días naturales, que representa un porcentaje de variación de un 25%. De acuerdo con el programa de trabajo propuesto por el contratista con base en las actividades requeridas mediante orden de modificación No. 1, considera que dicho plazo es suficiente para poder terminar el objeto contractual.
 - g) Que la modificación pretendida no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, específicamente en el punto d) imprevisibilidad. Indica que algunos ítems especificados en los planos constructivos estuvieron cuantificados erróneamente, mientras que otros que se debían incluir no se tomaron en cuenta en el sumario de cantidades.
 - h) Las cantidades de los ítems, pudieron ser debidamente calculadas en el proceso de elaboración de los diseños y los planos, es decir, se podían conocer aplicando las medidas técnicas correspondientes al momento de iniciar el procedimiento, por lo que el faltante que la ingeniería de proyecto evidenció no obedeció a causas imprevisibles, sino a que no se realizó adecuadamente desde un inicio, la cuantificación de materiales para ser finalmente definidas y plasmadas en el sumario de cantidades que se incluye en el Documento de Requerimientos, elemento base para realizar los pagos de la obra ejecutada por el contratista. Aunado a lo anterior, el diseñador de los tres puentes mediante oficio DVOP-DP-2020-458 de fecha 19 de noviembre de 2020, indicó que hubo algunos errores ocasionados por la omisión de datos al momento de calcular las cantidades.
 - i) Agrega, que no cambia la naturaleza del contrato, el cual sigue siendo la construcción de los 3 puentes. Además la variación no supera el 50% del monto del contrato principal.

2. Criterio de la División

El artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece lo siguiente:

“Artículo 208. Modificación unilateral del contrato.

La Administración podrá modificar unilateralmente sus contratos tan pronto éstos se perfeccionen, aún antes de iniciar su ejecución y durante ésta, bajo las siguientes reglas:

- a) Que la modificación, aumento o disminución del objeto, no le cambie su naturaleza, ni tampoco le impida cumplir con su funcionalidad o fin inicialmente propuesto.*
- b) Que en caso de aumento se trate de bienes o servicios similares.*
- c) Que no exceda el 50% del monto del contrato original, incluyendo reajustes o revisiones, según corresponda.*
- d) Que se trate de causas imprevisibles al momento de iniciar el procedimiento, sea que la entidad no pudo conocerlas pese a haber adoptado las medidas técnicas y de planificación mínimas cuando definió el objeto.*
- e) Que sea la mejor forma de satisfacer el interés público.*
- f) Que la suma de la contratación original, incluyendo reajustes o revisiones de precio, y el incremento adicional no superen el límite previsto para el tipo de procedimiento tramitado.*

En contratos de prestación continua se podrá modificar tanto el objeto como el plazo. En este último supuesto el 50% aplicará sobre el plazo originalmente contratado, sin contemplar las prórrogas.

Cuando el objeto esté compuesto por líneas independientes, el 50% se calculará sobre cada una de ellas y no sobre el monto general del contrato.

El incremento o disminución en la remuneración se calculará en forma proporcional a las condiciones establecidas en el contrato original. (...)

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, la cual resolverá dentro del décimo día hábil posterior a la gestión, basada, entre otras cosas, en la naturaleza de la modificación, estado de ejecución y el interés público. La Contraloría General definirá reglamentariamente el procedimiento aplicable para lo previsto en este artículo.

La Administración deberá revisar el monto de las garantías rendidas a efecto de disponer cualquier ajuste que resulte pertinente.”

Como puede observarse, el artículo 208 del Reglamento establece, en su parte final, que las 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, la cual resolverá la gestión, basada, entre otras cosas, en la naturaleza de la modificación, estado de ejecución y el interés público. En esos términos, se procederá a analizar en primera instancia la competencia que le asiste a este órgano contralor para conocer la gestión presentada, a la luz de los incisos incluidos en el artículo citado.

a) Sobre la previsibilidad de la modificación.

En este caso particular, la Administración ha señalado que el supuesto de imprevisibilidad no se cumple. Alega que en los 3 puentes se requiere aumento de cantidades, ya que se presentó un error en el cálculo de los mismos. De esta forma en la orden de modificación 1, se menciona que las cantidades resultaron insuficientes. Además, en el oficio No. DVOP-DP-2020-

458 del 19 de noviembre de 2020 se señaló que hubo errores en el cálculo de cantidades. A su vez, en el oficio No. GCTI-15-21-0044 (0736) del 15 de enero de este año suscrito por José Mena Carmona Ingeniero de proyecto Gerencia de Construcción de Vías y Puentes se señala: *“Las cantidades de los ítems que más adelante se detallarán, pudieron ser debidamente calculadas en el proceso de elaboración de los diseños y los planos, es decir, se podían conocer aplicando las medidas técnicas correspondientes al momento de iniciar el procedimiento, por lo que el faltante que a ingeniería de proyecto evidenció no obedeció a causas imprevisibles, sino a que no se realizó adecuadamente desde un inicio, la cuantificación de materiales para ser finalmente definidas y plasmadas en el sumario de cantidades que se incluye en el Documento de Requerimientos, elemento base para realizar los pagos de la obra ejecutada por el contratista. Aunado a lo anterior, el diseñador de los tres puentes mediante oficio DVOP-DP-2020-458 de fecha 19 de noviembre de 2020, indicó que hubo algunos errores ocasionados por la omisión de datos al momento de calcular las cantidades”* (folio 29 del expediente electrónico de la gestión de autorización).

Al respecto y si bien se ha indicado por parte de esa Administración, que para los tres puentes se presentaron errores en la cantidad de materiales y que los mismos eran previsibles, lo cierto es que no ha quedado demostrado contundentemente para cada uno de los renglones dicha previsibilidad. No se ha verificado cuánto eran las cantidades que debían ser conocidas desde el principio y por qué efectivamente hubo errores en dichos cálculos. De esta forma, se hacía necesario que el CONAVI a la luz del artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, efectuara el ejercicio técnico y jurídico que demostrara de forma clara cómo y por qué las cantidades previstas originalmente no eran las correctas. No basta con señalar que la cantidad es errada, sino qué fue lo que no hizo el CONAVI que pudo y tuvo que haber hecho desde el inicio para estimar de forma correcta las cantidades. Y a partir de allí justificar la previsibilidad alegada.

De esa forma, se debe señalar que a la fecha, el CONAVI no ha logrado acreditar que este órgano contralor resulte ser el competente para conocer de la gestión presentada. Consecuentemente, la autorización requerida no podría ser otorgada. Más allá de este aspecto, se procederán a efectuar dos observaciones adicionales con respecto al plazo y al disponible presupuestario para hacer frente a la modificación pretendida, para que sean tomadas en consideración por parte de la Administración en caso de estimar procedente la presentación de la gestión nuevamente, una vez aclarado el tema de la competencia para conocer de la autorización.

b) Sobre el plazo

En relación con el plazo de ejecución, dicha Administración advierte que restan por ejecutar 175 días naturales. En vista que cada puente tenía su propio plazo y momento de inicio de ejecución, esta Contraloría General solicitó al CONAVI aclarar cómo a partir de esa premisa restaba tal plazo. En ese sentido, para dar respuesta a lo requerido en el oficio No. 00356 (DCA-0135) del 12 de enero de 2021, debía aclararse de esos 175 días cuántos corresponde a cada puente, toda vez que la ejecución de los mismos iniciaba de forma escalonada y no simultánea.

Sobre el particular en el oficio No. GCTI-15-21-0044 (0736) del 15 de enero ya citado, se menciona que en el Puente sobre el río Rempujo: se han consumido un total de 125 días efectivos, quedando un saldo por ejecutar de 55 días naturales. En el Puente sobre el río Esperanza: se han consumido un total de 65 días efectivos, quedando un saldo por ejecutar de 115 días naturales. Finalmente, respecto del Puente sobre el río Sube y Baja: se han consumido un total de 5 días efectivos, quedando un saldo por ejecutar de 175 días naturales.

Concluye dicho oficio *“De manera que, en resumen, de los 175 días que quedan de ejecución, 55 días corresponden al puente Rempujo, 115 días al puente Esperanza y 175 al puente Sube y Baja”*

No obstante y conforme dicha redacción si se suma los días restantes de cada puente, el total no es 175 días.

No debe perderse de vista que el plazo de toda contratación es un elemento esencial, y por lo tanto el mismo debe estar claramente definido. De esta forma se desconoce si más bien conforme a la aclaración efectuada por ese Consejo lo que se pretendía era mencionar que dentro de los 175 días señalados se encuentran incluidos los 3 pendientes y no que los 175 corresponde a la sumatoria de estos, tal y como lo expresa el oficio en mención.

Por las mismas razones apuntadas, se hace necesario que quede claramente señalado por qué y cuánto del plazo adicional de 75 días corresponde a cada puente.

3) Recursos económicos

De conformidad con la orden de modificación 1, los cambios que se pretenden efectuar implican un monto de ₡643.049.227,08.

A efectos de verificar que dicha Administración cuenta con los recursos suficientes para hacerle frente a tal suma, solicitó mediante oficio No. 00356 (DCA-0135) del 12 de enero de 2021, la respectiva certificación.

Al respecto y si bien en el oficio No. DIE-EX07-2021-0055(78) del 19 de enero, se hace referencia a la certificación, lo cierto es no fue remitida. No obstante, sí remite oficio No. GAF-01-2021-004 del 20 de enero de 2021 suscrito por Johaam Piedra Méndez, Gerente de Adquisiciones y Finanzas, en el cual se indica:

“En relación con el proyecto "Ruta Nacional N° 160 - Construcción de tres puentes sobre: La Quebrada Sube y Baja, Río Esperanza y Río Rempujo, sección Garza – Nosara, le informo que a pesar de que los recursos solicitados ascendían a un monto mayor, lo aprobado por la Asamblea Legislativa en el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2021 (Proyecto de Ley 22.174) fue por un monto de ₡625.066.000,00 (seiscientos veinticinco millones sesenta y seis mil colones con 00/100). Es importante mencionar que, la Administración está analizando la integralidad del ejercicio presupuestario 2021, con el fin de formular de manera oportuna las variaciones presupuestarias necesarias para dotar este proyecto de los recursos requeridos sean estas de forma interna o

6

externa y así cumplir con los objetivos establecidos” (folio 30 del expediente electrónico de la gestión de autorización) (el subrayado no es del original).

Así las cosas, queda claramente demostrado que esa entidad a la fecha no cuenta con el disponible económico necesario para hacerle frente a la modificación pretendida.

Por las razones expuestas, procede denegar la autorización de cita.

Atentamente,

Alfredo Aguilar Arguedas
Asistente Técnico

Lucía Gólcher Beirute
Fiscalizadora

LGB/chc
NI: 39202, 1229, 1699
G: **2019002601-4**
Expediente: CGR-AUV- 2020008114

