

Al contestar refiérase
al oficio No. **13879**

20 de setiembre de 2021
DCA-3596

Señor
Erick Jiménez Valverde
Alcalde
MUNICIPALIDAD DE OREAMUNO

Estimado señor:

Asunto: Se otorga autorización a la Municipalidad de Oreamuno para realizar una contratación directa concursada, para el “Diseño, Reconstrucción del Puente Vehicular y Obras Complementarias sobre el Río Toyogres”, por un monto máximo de ¢220.000.000,00 (doscientos veinte millones de colones exactos).

Nos referimos a su oficio No. MUOR-AM-0920-2021 del nueve de agosto de dos mil veintiuno y recibido en esta Contraloría General de la República ese mismo día, mediante el cual solicita la autorización descrita en el asunto.

Mediante oficios 12374 (DCA-3207) del veinte de agosto de dos mil veintiuno y 13031 (DCA-3383) del dos de setiembre de dos mil veintiuno, este órgano contralor requirió información adicional, la cual fue aportada mediante oficios MUOR-AM-0985-2021 del veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno, presentado ese mismo ante este órgano contralor; y MUOR-AM-1033-2021 del tres de setiembre de dos mil veintiuno, y presentado en esa misma fecha.

I.-Antecedentes y Justificación de la solicitud.

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

1. Que la Administración solicita autorización para realizar una compra directa concursada de conformidad con el artículo 146 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, ya que desde el año 2016 colapsó la estructura del Puente sobre el Río Toyogres, específicamente en el sector de Juan Pablo Segundo y que dicho puente es estratégicamente importante, ya que se encuentra dentro de las principales vías del distrito de San Rafael de Oreamuno y para la población en general.

2. Que realizó dos licitaciones abreviadas para atender la necesidad, pero estas fueron declaradas infructuosas por motivos ajenos a la Municipalidad, lo que ha afectado a la comunidad y población en general. Señala que se ha recibido denuncia por parte de vecinos que se están depositando residuos dentro del margen del río y que de la inspección se ha determinado que la estructura ha cambiado del año 2016 a la fecha. Y que inclusive, se le requirió un criterio a Comisión Nacional de Emergencias, quién rindió un informe técnico con recomendaciones, que han sido consideradas para el presente proyecto.
3. Que de diversos estudios se concluyó que era necesario diseñar una obra tipo puente para rehabilitar el paso en el sector y que el diseño de la obra debe tomar en cuenta la fuerza erosiva del río en ese sector, por lo que se requiere de actuar de manera más expedita en el proceso de dicha construcción, máxime que la cercanía de la época lluviosa hacen que los tiempos ordinarios de los procesos de contratación administrativa, sea un riesgo para la zona.
4. Que solicitan les sea autorizado un concurso de excepción en virtud de que tienen una carrera contra el tiempo, ya que ha transcurrido mucho tiempo desde el momento en que se presentó el incidente del puente (año 2016), donde elementos como cambio climático, restructuración vial e influencia en el comportamiento de las lluvias, ponen en vulnerabilidad la zona donde se encuentra dicho puente, motivo por el cual debe buscar la eficiencia en el proceso de contratación. Además indica que recientemente con las fuertes lluvias, los riesgos del colapso total de la estructura han aumentado poniendo en riesgo la seguridad de las personas y viviendas aledañas, queriendo evitar en consecuencia, una desgracia.
5. Indica que para el desarrollo del proyecto que consiste en el Diseño, Reconstrucción y Obras Complementarias sobre el Río Toyogres, se contrató solamente la realización de estudios preliminares a una empresa y que se cuenta con el contenido presupuestario suficiente para dicho proyecto, teniendo un monto estimado de ¢220.000.000,00 (doscientos veinte millones de colones exactos).

II.-Criterio de la División.

El artículo 146 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece lo siguiente:

“La Contraloría General de la República podrá autorizar, mediante resolución motivada, la contratación directa o el uso de procedimientos sustitutos 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 relación con dicha norma, el artículo 147 del mismo reglamento dispone que:

“La solicitud deberá contener una justificación detallada de las circunstancias por las cuales la utilización del procedimiento licitatorio no resulta apropiado o conveniente para la satisfacción del interés general, el monto estimado del negocio, la especificación de la partida presupuestaria que ampara la erogación, el cronograma y responsable de esas actividades hasta concluir la ejecución, así como la forma en que se tiene previsto seleccionar al contratista.”

Ello implica que la Contraloría General puede autorizar la contratación en forma directa en aquellos casos en que la Administración así lo justifique, y para lo cual se debe realizar una valoración objetiva de todos los elementos de hecho que rodean la situación particular, a efectos de determinar si la Administración se encuentra en una situación excepcional.

En el caso bajo análisis, se tiene que la Municipalidad de la Oreamuno requiere la autorización de contratación directa concursada, para la adquisición de los servicios de Diseño, Reconstrucción y Obras Complementarias del Puente sobre el Río Toyogres, por lo que este Despacho debe proceder a analizar la pertinencia de un procedimiento de excepción que atienda eficientemente el interés público.

Ahora bien, antes de iniciar con el análisis de lo expuesto por la Administración, resulta importante indicar que dicha Municipalidad realizó dos procedimientos ordinarios para atender su necesidad y adquirir los servicios en cuestión; e inclusive ha presentado gestiones de solicitud de autorización de contratación directa para atender dicha necesidad. En cuanto a los procedimientos ordinarios, se tiene que la Administración realizó la Licitación Abreviada 2019LA-000003-01 (para la cual se anuló de oficio el acto de adjudicación mediante resolución R-DCA-1152-2019 de las diez horas treinta y seis minutos del doce de noviembre del dos mil diecinueve) y 2020LA-000003-0010600001 que fue declara infructuosa.

Asimismo, mediante oficio MUOR-AM-0410-2021 del ocho de abril de dos mil veintiuno, se requirió autorización para los servicios en cuestión, que fue rechazada mediante oficio 07550 (DCA-2093) del veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, por no contar con el contenido presupuestario suficiente. En esta misma línea, se tiene también que mediante oficio MUOR-AM-1557-2019 del veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve la Municipalidad requirió autorización para los servicios en cuestión, la que le fue denegada mediante oficio 00547 (DCA-0169) del dieciséis de enero de dos mil veinte, al existir distintas omisiones en la solicitud presentada.

De todo lo anterior, es claro que la Municipalidad de Oreamuno, ha intentado por medio, tanto de procedimientos ordinarios como de excepción, satisfacer la necesidad de mérito, la cual según se explicará a continuación, resulta de especial interés para dicho Municipio.

Ahora bien, pasando a analizar el caso en específico, se tiene que la Municipalidad de Oreamuno, desde gestiones anteriores, ha venido explicando la necesidad que tiene de rehabilitar el paso, por el puente en cuestión, siendo que dicho puente resulta estratégico, al encontrarse en una de las vías principales del distrito de San Rafael de Oreamuno, al respecto mediante oficio MUOR-AM-920-2021 del nueve de agosto de dos mil veintiuno, la Administración indicó

“(...) Este puente, es estratégicamente importante, ya que se encuentra dentro de las principales vías del distrito de San Rafael de Oreamuno, y es utilizado no solo para los vehículos, sino también para la población en general. Dada la particularidad de ser una vía y estructura tan importante para el distrito se realizaron los respectivos estudios técnicos con la finalidad de rehabilitar el puente, ya que, desde el momento del siniestro a la fecha, dicho puente se encuentra cerrado. Una vez realizados los estudios técnicos, la Municipalidad de Oreamuno, tomó la decisión de hacer frente a la rehabilitación y reconstrucción del puente, con la finalidad de habilitar el paso por la zona, ya que el respectivo cierre ha provocado serios problemas de conglomerado vial y saturación en otras vías importantes del cantón, alterando servicios básicos como el transporte público y cambios en las rutas y horarios de recolección de residuos (...)”.

Así las cosas, es claro que la habilitación del paso por el sector, y en consecuencia, el diseño, reconstrucción y obras complementarias para dicho puente se convierte en una necesidad de especial importancia para la comunidad, siendo que esta se ha visto afectada por el cierre, desde el año dos mil dieciséis; lo que a todas luces implica que se debe atender esta necesidad de manera expedita.

Ahora bien, siendo que este órgano contralor, tal y como lo explica la Administración, concluye que se está ante una necesidad que debe ser atendida de manera expedita, resulta procedente analizar las razones por las cuales la Municipalidad desea atender la misma, por medio de un procedimiento de excepción, y no a través del procedimiento ordinario correspondiente.

En primer lugar, debe tenerse presente que la Administración ya ha intentado realizar el procedimiento ordinario correspondiente con resultados negativos, lo cierto es que la comunidad sigue sufriendo las consecuencias de no contar con el paso correspondiente por el puente en el sector de San Rafael de Oreamuno.

En segundo lugar, la Administración explica que los procedimientos ordinarios tienen una prolongada duración que atenta en contra de la imperiosa necesidad con la que cuenta para resolver el problema que aqueja a la comunidad. Si bien, la duración del procedimiento ordinario por sí sola no es una justificación para obviar el mandato constitucional y recurrir a un procedimiento de excepción, lo cierto es que considera este órgano contralor que existen en el presente caso situaciones que justifican la realización de un procedimiento excepcional, siendo que a la fecha han transcurrido aproximadamente cinco años desde el colapso del puente sin que haya sido posible solucionar esta situación.

En ese sentido, este órgano contralor considera que resulta más conveniente para el interés público la realización de un procedimiento de excepción, para atender de la manera más pronta la necesidad comunal de contar con paso por dicho puente; máxime, que tal y como indica la Administración existe el riesgo de colapso total en la estructura y que nos encontramos en la época lluviosa del año.

Así pues, comprende éste órgano contralor la necesidad que existe en la actualidad de llevar a cabo un procedimiento de compra más expedito, que permita a la Municipalidad llevar a

cabo el diseño, la reconstrucción y las obras provisionales correspondientes del puente sobre el Río Toyogres.

No obstante, resulta necesario también realizar una serie de precisiones al respecto de la autorización que se confiere. En primer lugar, el objeto de la autorización corresponde al “Diseño, Reconstrucción del Puente Vehicular y Obras Complementarias sobre el Río Toyogres”, entendiéndose por lo tanto que el diseño como tal se encuentra incluido dentro de dicho objeto, según indica la Administración en el oficio MUOR-AM-0985-2021 del veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno y que a la empresa INGEOTEC solamente le fue encargado la realización de los estudios preliminares y no así el diseño, según se indica en oficio MUOR-AM-1033-2021 del tres de septiembre de dos mil veintiuno. Además de que mediante oficio MUOR-AM-1033-2021 se indicó que el diseño se encuentra contemplado dentro del contenido presupuestario correspondiente.

Como segundo punto, se tiene que, tal y como se indicó en el oficio MUOR-AM-0985-2021 las labores a realizar son de reconstrucción, y que además, según se explicó en el oficio MUOR-AM-920-2021, las labores a realizar corresponden a:

“(…) A) Etapa de cotización: en esta etapa se desarrolla el diseño preliminar en donde se desarrolla elementos como valoración del sitio, alternativas de solución y la empresa oferente desarrolla una propuesta técnica. B) Etapa de ejecución y condiciones generales del puente: La estructura del nuevo puente deberá diseñarse y construirse de acuerdo con el emplazamiento indicado en el anteproyecto elaborado por INGEOTEC; con una longitud de 15,00 m, de doble vía y paso peatonal a ambos lados.

En este punto consideramos importante indicar que queda a criterio del contratista proponer su propio diseño, siempre y cuando se tome en cuenta los datos obtenidos en los estudios preliminares para el diseño y construcción del puente vehicular sobre el Río Toyogres, elaborado por INGEOTEC.

Las barreras deberán garantizar la seguridad de los vehículos y de los peatones. Estas deberán ser diseñadas para no poder ser removidas por cualquier persona y deberán diseñarse de tal manera que si ocurre un choque lateral accidental no se dañe la superestructura del puente.

Las barandas peatonales podrán ser de concreto y/o de acero fijadas a las vigas del puente y deberá cumplir con un nivel mínimo de contención TL-2.

Deberán reacondicionarse las aproximaciones del puente en una longitud de 32 metros (15 metros al oeste y 17 metros al este) de las márgenes de la nueva estructura. Este reacondicionamiento comprende la remoción de la estructura actual de pavimento y las capas siguientes para reemplazarlas por un diseño de pavimento flexible con capas de 0,30 m de subbase granular, 0,20 m de base granular y 0,08 cm de concreto asfáltico caliente diseñado por medio Método Marshall.

De acuerdo con los estudios realizados se define que el anteproyecto corresponde con una propuesta de un puente estándar del MOPT de doble carril y paso peatonal, mismo que se plantea con una longitud de 15,00 metros, con un ancho por carril de 3.65 metros (7,30 m) y

aceras de 1.20 metros de ancho cumpliendo con los requerimientos de la ley 7600, para un ancho total de 9,70 metros (...)”.

En tercer lugar y específicamente en relación con las obras complementarias, éstas según indica la Administración en el oficio MUOR-AM-920-2021 corresponden a asentamientos, estabilidad de taludes en la márgenes, excavaciones y socavación.

Así pues, lo anterior corresponde al objeto contractual que se autoriza, sin que resulte posible utilizar el procedimiento de excepción para actividades o fines distintos a los acá autorizados.

En cuarto lugar, se tiene que tal y como lo indica la Administración en el oficio MUOR-AM-0985-2021, la autorización de mérito se otorga bajo el entendido de que la Municipalidad ha tomado dentro de las especificaciones correspondientes las indicaciones realizadas por la Comisión Nacional de Emergencias en el oficio CNE-UIAR-INF-0275-2021.

Finalmente, en quinto lugar y en relación con el contenido presupuestario, se tiene que la Administración ha certificado que cuenta con un disponible de ₡220.000.000,00 (doscientos veinte millones de colones exactos), para lo cual aporta certificación CERT-MEAV-010-2021, de las quince horas del día cinco de agosto de dos mil veintiuno, firmada por María Elena Apu Valle, encargada del presupuesto de la Municipalidad de Oreamuno, en la cual se indica:

“(...) La Municipalidad de Oreamuno cuenta con los recursos suficientes y disponibles por la suma de ₡220.000.000.00 (Doscientos veinte millones de colones exactos), en el código presupuestario 5.03.02.26.5.02.02 Vías de Comunicación Terrestre, destinados para el proyecto denominado: Diseño y reconstrucción de puente vehicular y obras complementarias sobre Río Toyogres, en Barrio Juan Pablo Segundo, Distrito de San Rafael, código 3-07-041, Cantón de Oreamuno (...)”

Así las cosas, y con fundamento en el artículo 2 bis, inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 146 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, esta Contraloría General está anuente a otorgar la autorización solicitada por la Municipalidad de Oreamuno, para que realice una contratación directa concursada, para el “Diseño, Reconstrucción del Puente Vehicular y Obras Complementarias sobre el Río Toyogres”.

De conformidad con todo lo expuesto, esta División otorga autorización para realizar una contratación directa concursada en cuestión, sujeto a las condiciones que serán indicadas en el apartado siguiente.

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

La autorización se otorga sujeta al cumplimiento de las siguientes condiciones:

1. Se otorga autorización a la Municipalidad de Oreamuno para realizar una contratación directa concursada para el “Diseño, Reconstrucción del Puente Vehicular y Obras Complementarias sobre el Río Toyogres”.

2. La presente autorización es por un monto total de de ¢220.000.000,00 (doscientos veinte millones de colones exactos), quedando bajo absoluta responsabilidad de la Administración la existencia y posibilidad de disposición del contenido presupuestario correspondiente.
3. De conformidad con lo señalado en el artículo 14 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, la Administración podrá adjudicar a ofertas que superen ese monto hasta en un diez por ciento. Si la propuesta que se debe adjudicar supera ese diez por ciento, deberá requerir autorización previa a esta Contraloría General para continuar con el procedimiento.
4. La Administración asume la responsabilidad por las razones que motivaron la autorización en los términos indicados.
5. Queda bajo exclusiva responsabilidad de la Administración la selección del contratista que finalmente resulte adjudicatario. Para ello deberán mediar los estudios técnicos y legales que amparen la selección, todo lo cual deberá quedar constando en el expediente administrativo que se levante al efecto. De igual manera, deberá existir un análisis de razonabilidad de precios que deberá ser suscrito por el funcionario competente.
6. La Administración deberá confeccionar un pliego de condiciones donde se describan las condiciones técnicas y legales necesarias para la adecuada definición del objeto y condiciones de la negociación, así como también se fije la hora y fecha para la recepción de ofertas, y contenga un sistema de calificación de ofertas que permita seleccionar de manera objetiva la plica ganadora del concurso que será aquella que obtenga la máxima calificación, dentro de las ofertas elegibles.
7. La Administración deberá invitar como mínimo a tres proveedores idóneos. Entre el día que se realice la invitación a todos los proveedores y el día fijado para la apertura de ofertas deberán mediar al menos cinco días hábiles. Asimismo, se le reitera a la Municipalidad de Oreamuno, la necesidad de promover la libre concurrencia e igualdad de participación, que debe existir en cualquier procedimiento de compras públicas.
8. En razón de la cuantía de la autorización, y a fin de brindar transparencia y garantía a los participantes, se advierte que contra el cartel del concurso podrá interponerse recurso de objeción 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, observando los plazos y formalidades señalados en el artículo 144 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Ambos recursos deberán ser presentados y resueltos por esa Administración. Esta posibilidad recursiva deberá ser indicada expresamente en el cartel.

9. Deberá suscribirse un contrato con el adjudicatario, el que deberá contar con refrendo interno según lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración.
10. Es deber de la Administración, tanto al momento de la formalización contractual como durante la fase de ejecución, verificar que el contratista se encuentre 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.
11. De igual manera, la Administración deberá verificar que el contratista se encuentre al día en el pago 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.
12. Es responsabilidad de la Administración velar porque el contratista se encuentre al día en el pago de obligaciones derivadas de los impuestos nacionales.
13. El acto final deberá ser dictado por quien ostente la competencia para ello.
14. Las modificaciones contractuales se regirán por lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley de Contratación Administrativa y 208 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 208, 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 (...).”*
15. Al ser un procedimiento excepcional autorizado sobre la base de las explicaciones aquí brindadas, no es viable aplicar una nueva contratación al amparo del artículo 209 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.
16. Se deja bajo la exclusiva responsabilidad de esa Administración verificar que el contratista no tenga prohibiciones para contratar con el Estado –entendido en sentido amplio- y que no se encuentre inhabilitado para contratar con la Administración Pública, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.
17. En cuanto al pago, debe observarse lo indicado en el artículo 203 del RLCA.
18. La Administración deberá contar con el recurso humano calificado que verifique la correcta ejecución del contrato.
19. Deberá quedar constancia en un expediente levantado al efecto, de todas las actuaciones relacionadas con esta contratación, ello para efectos de control posterior.

Se advierte que la verificación del cumplimiento de las condiciones antes indicadas será responsabilidad de la señora Erick Jiménez Valverde en su condición de Alcalde de la Municipalidad de Oreamuno o quien ejerza este cargo. En el caso de que tal verificación no recaiga dentro del ámbito de su competencia, será su responsabilidad instruir o comunicar a la dependencia que corresponda para ejercer el control sobre los condicionamientos señalados anteriormente.

Atentamente,

Karen Castro Montero
Asistente Técnica

Marco A. Loáiciga Vargas
Fiscalizador



MALV/mtch
NI: 22210-24008-24368-25584
G: 2019003442-7
Expediente: CGR-SCD-2021004744