

Al contestar refiérase
al oficio No. **11584**

11 de julio, 2022
DCA-2023

Señor
Juan Pablo Barquero Sánchez
Alcalde Municipal
MUNICIPALIDAD DE TILARÁN

Estimado señor:

Asunto: Se deniega autorización por no requerirse, a la Municipalidad de Tilarán para iniciar sin contenido presupuestario, la contratación para el cambio de la superficie de ruedo de aproximadamente 33,5 kilómetros de la red vial del cantón de Tilarán, mediante procedimiento ordinario de licitación pública.

Nos referimos a su oficio No. MT-AM-OF-208-2022 del 10 de junio de 2022, recibido en esta Contraloría General de la República con número de ingreso NI-15670-2022, mediante el cual solicita la autorización descrita en el asunto.

Mediante oficio N° 10760 (DCA-1853) del 24 de junio del 2022, esta División le solicitó información adicional; lo cual fue atendido por la Administración mediante MT-AM-OF-254-2022 del 29 de junio de 2022, recibido por el órgano contralor con número de ingreso NI-17275-2022.

I. Antecedentes y Justificación de la solicitud.

Como antecedentes y justificaciones del trámite presentado, indica la Administración solicitante los siguientes aspectos:

1. Indica la municipalidad solicitante que, tal y como se señala en el Artículo 9 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en relación a la disponibilidad presupuestaria, es factible para esa Administración la realización del procedimiento que se solicita sea

autorizado, y de seguido cita parcialmente el artículo precitado. Añade la Administración que la red vial cantonal de Tilarán es de aproximadamente 450 km, de los cuales 356 km se encuentra con una superficie de ruedo de lastre o tierra, y es por ello, que la Municipalidad de Tilarán en su rol de gestor del desarrollo cantonal y del estado de la red vial como factor determinante. Manifiesta la Administración que para mejorar la transitabilidad de muchas rutas, mitigación de polvo y mejorar la conectividad en varios caminos y centros poblacionales importantes del cantón, se ve en la necesidad de implementar **un proyecto a corto plazo** que permita lo anteriormente descrito, con el fin de incrementar la vida útil de los trabajos realizados y mejorar la calidad de vida de más munícipes.

2. Indica la Administración solicitante que mediante la obtención de un crédito con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, se verían en la posibilidad de realizar un cambio en la superficie de ruedo de aproximadamente 33,5 kilómetros de la red vial cantonal de Tilarán, lo que va en línea con las mejoras previamente descritas.
3. Añade la Administración que debido al monto del crédito, dicha licitación se vuelve pública, por lo que los plazos son algo extensos, tomando en cuenta todos los actos interlocutorios implícitos en el procedimiento, por lo que se ven en la necesidad de tratar de minimizar dichos plazos con el fin de lograr adjudicar lo más pronto posible, y poder empezar a utilizar caminos que se encuentren en mejores condiciones, promoviendo también una posible ejecución del proyecto en época seca, que en el caso del cantón de Tilarán -señala la Administración- se vuelve un lapso sumamente corto de aproximadamente 3 meses, debido a las condiciones inestables imperantes en varias zonas de dicho cantón.
4. Finalmente en el oficio de solicitud adjuntan el cronograma donde se establecen los responsables y los plazos para cumplimiento de cada una de las actividades del procedimiento, y aclara la Administración que además en la proyección se toma en cuenta el plazo entre la invitación y la adjudicación.
5. Esta Contraloría General solicitó información adicional mediante el oficio N° 10760 (DCA-1853) del 24 de junio del 2022, lo cual fue atendido por la Administración mediante

MT-AM-OF-254-2022 del 29 de junio de 2022, en donde se suministra la información que a continuación se resume:

6. Sobre las causas por las cuáles no es posible contar con contenido presupuestario de previo a iniciar el procedimiento de contratación, indica la Administración que para la ejecución de este proyecto la Municipalidad de Tilarán gestionó un crédito con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (FIN-FIP-CVL-508-1744-12-2021) por un monto de ₡632.000.000.00 (Seiscientos treinta y dos millones de colones con 00/100), para la “Construcción de tratamiento superficial bituminoso triple en principales caminos del cantón”. Sin embargo indica la Administración que, a pesar de que el municipio integró los recursos en el presupuesto extraordinario 1-2022, los mismos no fueron aprobados por esta Contraloría General siendo que no fue posible contar con los mismos por parte del IFAM hasta en el presupuesto ordinario del periodo 2023.
7. Basado en lo anterior indica la Municipalidad de Tilarán que, en razón de que los recursos económicos necesarios estarán disponibles hasta en el 2023, en virtud de que tanto la Municipalidad como el IFAM los estarán integrando en sus presupuestos ordinarios para dicho periodo; no es posible contar con contenido presupuestario de previo a iniciar el procedimiento de contratación, razón por la cual se acude a esta vía para obtener la autorización correspondiente con fundamento en el artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 9 de su Reglamento.
8. Señala la Administración que este proyecto se presupuestó en el documento extraordinario 1-2022 ante la CGR para su respectivo análisis de aprobación, pero fue improbadado de conformidad con lo expuesto en el oficio N.º 08132, del 13 de mayo de 2022 (DFOE-LOC-0724).
9. Respecto de la fundamentación de la Administración para considerar el objeto contractual indicado como “una necesidad calificada” y del cómo se tiene la “seguridad de que oportunamente se dispondrá de la asignación presupuestaria.” Manifiesta la Municipalidad de Tilarán que en lo que respecta a “una necesidad calificada”; como parte de los proyectos que ese municipio se ha trazado y para este caso en específico, para la atención de la red vial cantonal mediante el mejoramiento de alrededor de 33,5 km que actualmente se

encuentran en lastre y cuya superficie de ruedo será transformada a tratamiento superficial bituminoso de tres capas, lo cual permitirá resolver una serie de situaciones tales como:

- 9.1. Reducir la cantidad de polvo principalmente en época de verano y el barro en época de invierno, lo cual permitirá un incremento en la calidad de vida de los usuarios de las rutas, así como de los propietarios de fincas colindantes.
 - 9.2. Con el cambio de superficie de ruedo en los 33,5 km, se realizará una mejor atención en otras rutas cantonales, lo cual aumentará la cantidad de vías en mejor estado y transitabilidad, permitiendo así beneficiar a una mayor cantidad de habitantes del cantón de Tilarán.
 - 9.3. El mejoramiento de estos caminos, principalmente en centros de población, permitirá un aumento en la conectividad de los centros poblacionales y demás sectores con el fin de ayudar en la reactivación económica de esas zonas mediante caminos que se encuentren en mejor estado.
 - 9.4. El hecho de realizar una intervención tan fuerte en este sector de la red vial del cantón de Tilarán (aproximadamente el 7% de la totalidad de la red vial cantonal), permitirá que se disminuyan los tiempos de viaje y además, permitirá una mejor inversión de los recursos que se destinan año a año, para la atención de caminos cuya superficie de ruedo se encuentra principalmente en lastre.
10. Indica la Administración que según sus proyecciones, estos proyectos que se pretenden ejecutar no serían realizables en un lapso de 30 años, para algunos caminos en específico, según los costos actuales y proyecciones que se obtuvieron, con base en sus presupuestos estimados.
 11. Añade la Administración que en cuanto a la seguridad de que, oportunamente se dispondrá de la asignación presupuestaria, se cuenta con la certificación por parte del IFAM DAH-0531-2021, la cual indica que en el Proyecto de Presupuesto Ordinario-2023, se contemplarán los recursos para atender los desembolsos programados para el mes de febrero-2023 la suma de $\text{¢}632.000.000.00$, de la cartera de Fondos Territorial, según oficio DGFM-UGSTF-2274-2021; cuyo objeto del préstamo es para intervenir al menos 36

kilómetros de la red vial cantonal, en labores de construcción de tratamiento superficial triple, de acuerdo con el listado de caminos aprobados por la Junta Vial y el Concejo Municipal.

12. En relación al detalle respecto de los alcances y condiciones del crédito con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el monto asociado a dicho crédito, y con cuáles recursos prevé dicho gobierno local hacer frente a la obligación que pretende adquirir. Indica la Administración que, la Municipalidad de Tilarán gestionó ante el IFAM el crédito FIN-FIP-CVL-508-1744-12-2021, por un monto de ₡632.000.000.00 (Seiscientos treinta y dos millones de colones con 00/100), para “Construcción de tratamiento superficial bituminoso triple en principales caminos del cantón”, a un plazo de 8 años con una tasa de interés de $TBP\ 2.8+1.5\%=4.3\%$ y una cuota trimestral de ₡23,446,312.05. Continúa la Administración indicando que los recursos de que dispone la administración para hacer frente a esta obligación proceden de los ingresos provenientes de la Ley 8114, y que ese Municipio cuenta con los estudios técnicos y aprobación por parte del Concejo Municipal para llevar a cabo dicho proyecto; adjuntando con su ampliación de información, el estudio por parte del IFAM (documento FIN-FIP-CVL-508-1744-12-2021), junto con los acuerdos y certificaciones del IFAM y el Concejo Municipal (ver folios 7 a 10 del expediente de autorización).
13. Sobre las observaciones realizadas por esta Contraloría General en torno al cronograma aportado para los procedimientos, respecto de los cuáles se solicita autorización para ser iniciados sin contenido presupuestario, argumenta la Administración que respecto del cronograma aportado se ha de aclarar que las líneas cuyo plazo en días hábiles aparecen en cero (0) corresponden a actividades previas al inicio de la fase de contratación que deben estar listas en la fecha prevista para iniciar el concurso, por lo que no se contabilizan en el plazo estimado del proceso de contratación. Adicionalmente indica la Administración que el cronograma aportado corresponde a todas las actividades que se contemplan para sus procesos de adquisición de bienes y/o servicios y en este caso concreto para un procedimiento de contratación por medio de una licitación pública.
14. Por otra parte, sigue indicando la Administración que, en razón de que los recursos estarán disponibles hasta el 2023 lo que se pretende es adelantar este año el proceso de

contratación en las actividades previas a la adjudicación y concretar este acto el próximo año, condición que será prevista en el cartel de licitación indicando las condiciones bajo las cuales se realiza el proceso y posible adjudicación.

15. Finalmente, en lo que respecta a la estimación del negocio manifiesta textualmente la Administración lo siguiente: "(...) Este municipio ha utilizado esta técnica constructiva (Tratamiento Superficial Bituminoso de tres capas) desde hace varios años para el mejoramiento de la superficie de ruedo de varios caminos de la red vial cantonal, por lo que se había estimado un costo inicial con base en los costos de proyectos anteriores, el siguiente cuadro resume dicha información:

AÑO	TOTAL M2	TOTAL	COSTO X M2	COSTO PROMEDIO
2017	3.850,00	₡ 10.448.284,00	₡ 2.713,84	₡ 2.913,69
2018	11.444,30	₡ 31.057.999,11	₡ 2.713,84	
2019	9.747,27	₡ 34.846.490,25	₡ 3.575,00	
2020	24.775,65	₡ 65.706.695,90	₡ 2.652,07	

16. Cierra la Administración su oficio con la información adicional solicitada, indicando que, en conversaciones con empresas de la zona, se solicitó cotizaciones en su momento para verificar dichos costos, arrojando que, para ese momento en específico, los precios de por metro cuadrado de tratamiento superficial bituminoso de tres capas rondaba entre los 3000-3200 ₡/m², y para este caso, se decidió tomar el precio más alto dado que ya se estaba contemplando un aumento en los insumos de producción de esta técnica constructiva.

II. Criterio de la División.

Como consideración inicial, se tiene que el artículo 8 de La Ley de Contratación Administrativa (LCA en lo sucesivo), establece como regla de principio, que la Administración debe contar con los recursos presupuestarios suficientes y disponibles al

momento de iniciar los procedimientos de contratación administrativa y que solamente en casos excepcionales y para la atención de necesidades calificadas, se podrá iniciar el procedimiento sin ese contenido presupuestario.

Lo anterior es desarrollado en el artículo 9 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (en adelante RLCA), que dispone lo siguiente:

*“Cuando se tenga certeza que el contrato se ejecutará en el período presupuestario siguiente a aquél en que dio inicio el procedimiento, o bien, éste se desarrolle por más de un período presupuestario, la Administración, deberá tomar las previsiones necesarias para garantizar, en los respectivos años presupuestarios el pago de las obligaciones. Cuando se incumpliere esta obligación, la Administración, deberá adoptar las medidas que correspondan en contra del funcionario responsable, de acuerdo con su régimen disciplinario interno. En ninguno de estos casos se requerirá autorización de la Contraloría General de la República para iniciar el procedimiento de selección del contratista respectivo. / **Para atender una necesidad muy calificada en casos excepcionales, en los que el inicio del procedimiento y la ejecución del contrato puedan darse dentro de un mismo período presupuestario y no se cuente con la totalidad de los fondos, se podrá solicitar autorización a la Contraloría General de la República para dar inicio en esa condición. En estos casos, la Contraloría General de la República, dispondrá de un plazo de diez días hábiles para pronunciarse sobre el particular. En las bases del concurso se advertirá expresamente sobre esta circunstancia. En este supuesto no podrá dictarse el acto de adjudicación hasta tanto no se cuente con el disponible presupuestario.**” (el destacado se sule).*

Así las cosas, aunado a la necesidad calificada anteriormente precisada, la autorización, por parte de esta Contraloría General se habilita en el tanto el inicio del procedimiento y la ejecución del contrato, se den dentro del mismo periodo presupuestario, como la misma norma lo preceptúa.

Tal extremo la Administración gestionante lo define, en el oficio MT-AM-OF-208-2022 del 10 de junio de 2022, donde indica lo siguiente:

*“Por este medio me permito realizar una solicitud de autorización para efectuar un procedimiento de contratación, sin contar con los recursos económicos en este periodo presupuestario; no obstante, teniendo la certeza de que **el contrato se adjudicará y se ejecutará en el año 2023,** momento en el cual esta administración contará con el dinero necesario para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en esta licitación pública que atenderá una necesidad calificada en la red vial cantonal.”* (el texto resaltado y subrayado no pertenece al original).

No obstante, siendo que no se detalla con precisión de dicha manifestación así cómo de los alcances del referido oficio, los presupuestos de los artículos 8 de la LCA y 9 del RLCA, se procedió a solicitar información adicional en los términos previamente expuestos líneas atrás. Es así como en el oficio MT-AM-OF-254-2022 del 29 de junio de 2022, respecto del plazo, recursos presupuestarios, y la fase de ejecución contractual, se indica lo siguiente:

*“(...) siendo que **los recursos estarán disponibles hasta el 2023 lo que se pretende es adelantar este año el proceso de contratación en las actividades previas a la adjudicación y concretar este acto el próximo año,** condición que será prevista en el cartel de licitación indicando las condiciones bajo las cuales se realiza el proceso y posible adjudicación.”* (nuevamente el destacado se supe).

Considerando la normativa aplicable al caso, así como las explicaciones brindadas por la Administración, se torna necesario esclarecer cómo debe ser aplicada la disposición normativa contenida en el numeral 9 del RLCA, cuando indica, entre otras cosas, que se requiere de la autorización de esta Contraloría General cuando: *“(...) el inicio del procedimiento y la ejecución del contrato puedan darse dentro de un mismo periodo presupuestario”*. Lo expuesto debe considerarse para el caso bajo análisis, partiendo de que, conforme la información suministrada por la Administración, se tiene que el inicio de la fase de concurso y adjudicación del contrato -a modo de estimación- se daría en el 2022

adjudicándose a finales de año o en su defecto a inicios del 2023; y el inicio de la fase de ejecución del contrato, y su respectiva finalización, se daría en el año 2023.

En un caso con mucha similitud al presente, se pronunció esta Contraloría General mediante oficio No. 6520 (DCA-1177-2022) del 08 de junio del 2017, en donde en lo que interesa se indicó lo siguiente:

*“(...) Lo anterior es necesario por cuanto ha quedado claro que, en el caso bajo análisis, el “inicio de la ejecución” del contrato se daría en el 2017, pero la finalización o la “ejecución total” de la contratación –considerando el primer año, sin prórrogas-, se daría en el año 2018. De ahí que se debe precisar el término “ejecución”. / Para ello, como normativa orientadora, conviene tener presente que el mismo Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en la “Sección Segunda: Ejecución del Contrato”, del Capítulo XIII “Validez y ejecución del contrato” regula una serie de actividades asociadas a la ejecución del contrato, como la orden de inicio del contrato (artículo 200 RLCA), la obligación de tramitación (artículo 201 RLCA), la recepción provisional (artículo 202 RLCA), la recepción definitiva (artículo 203 RLCA), la prórroga del plazo (artículo 206 RLCA) y la suspensión (sic) del plazo (artículo 207 RLCA), entre otras. / De conformidad con lo anterior, se puede entender que la ejecución del contrato no se agota con su inicio, sino que, por el contrario, contempla una gama más amplia de actividades que van desde la orden de inicio, hasta la recepción definitiva, pasando por etapas de prórrogas, modificaciones, etc. / Así las cosas, en armonía a las regulaciones propias de la contratación administrativa, es posible concluir que la disposición contenida en el artículo 9 del RLCA en cuanto a “ejecución del contrato”, debe entenderse la **ejecución total del contrato**, y no sólo el inicio de la ejecución contractual. / En el caso particular, se observa que según lo afirma la Administración, el inicio de la ejecución del contrato se daría en el presente año, pero la ejecución total del objeto que se llegue a contratar –sobre el cual se deben realizar los pagos- se daría en el año 2018, por lo*

*que es posible concluir que no se requiere de la autorización de este órgano contralor para dar inicio al procedimiento de contratación que por monto corresponda. / Siendo así, la Administración puede dar inicio al procedimiento que corresponda sin contar con el contenido presupuestario y sin requerir la autorización del órgano contralor, debiendo tener presente, eso sí, que podrá dictar el acto de adjudicación sólo si cuenta con el contenido presupuestario suficiente y disponible para amparar las erogaciones derivadas del procedimiento administrativo. / Recapitulando lo que viene dicho, y a la luz de una correcta aplicación del numeral 9 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se debe tener presente lo siguiente: / • En los casos en los que el inicio del procedimiento y **la totalidad de la ejecución** del contrato se desarrollen **dentro de un mismo período presupuestario**, se requiere de la autorización de esta Contraloría General para poder dar inicio al procedimiento que por monto corresponda sin contar con el contenido presupuestario. / • En los casos en que el inicio del procedimiento inicie en un período presupuestario, pero **la totalidad de la ejecución** del contrato se dé en el período presupuestario siguiente, no se requiere de la autorización de la Contraloría General para poder dar inicio al procedimiento que por monto corresponda sin contar con el contenido presupuestario. / • En todos aquéllos casos donde se inicie un procedimiento sin contar con el contenido presupuestario, es posible dictar el acto de adjudicación hasta que se cuente con el contenido presupuestario suficiente y disponible para amparar las erogaciones derivadas del procedimiento de contratación que se ha promovido. (...)" (el texto resaltado proviene del original).*

Con base en todo lo expuesto, y con fundamento en los artículos 8 de la LCA y 9 del RLCA, **se impone denegar la autorización, por no requerirse**, para que esa Administración pueda iniciar el procedimiento de contratación administrativa que por monto corresponda, sin contar con el contenido presupuestario, de la licitación pública que se

promoverá para la contratación para el cambio de la superficie de ruedo de aproximadamente 33,5 kilómetros de la red vial del cantón de Tilarán.

Debe tomar la Administración todas las previsiones necesarias para garantizar el pago de las obligaciones que llegue a adquirir.

Atentamente,

Fernando Madrigal Morera
Asistente Técnico



Luis Alonso Corrales Astúa
Fiscalizador

ACA/mjav
NI: 15670, 17275 (2021).
Ci: Archivo Central
G: 2022002427-1
Expediente: CGR-ASCP-2022004068