Al contestar refiérase
al oficio N° 16122

05 de octubre de 2022
DCA-2737

Señor
Mauricio Batalla Otárola
Director
Dirección Ejecutiva
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD
notificaciones.contratos@conavi.go.cr

Estimado señor:

Asunto: 1) Se otorga autorización para realizar una contratación directa concursada bajo la modalidad de entrega según demanda, para los servicios de laboratorios para la verificación de la calidad de los proyectos de CONAVI en rutas nacionales de la red vial pavimentada en las regiones Central (región No. 1), Chorotega (región No. 2), Pacifico Central (región No. 3), Brunca (región No. 4), Huetar Atlántico (región No. 5) y Huetar Norte (región No. 6); procesos de cuantía inestimable. **2)** Se deniega la autorización para contratar estos servicios para las rutas de lastre u otro, hasta que se acredite por parte del CONAVI que se cuenta con un concurso en ejecución que implique la necesidad de contar con las labores de verificación de la calidad.

Nos referimos a su oficio No. DIE-01-2022-0933 (0009) del 16 de septiembre de 2022, recibido el 21 de ese mismo mes en esta Contraloría General de la República, mediante el cual se solicitó la autorización descrita en el asunto.

Mediante el oficio No. 15603 (DCA-2684) del 26 de septiembre de 2022, esta División le solicitó a la Administración que aportará información adicional, lo cual fue atendido mediante el oficio No. DIE-EX-07-2022-00974 (0009) del 28 de septiembre de 2022.

I.- Antecedentes y justificación de la solicitud.

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

1. El Consejo Nacional de Vialidad, en adelante CONAVI, manifiesta que requiere contratar los trabajos de verificación de la calidad de las plantas productoras de mezcla asfáltica en

caliente (PMAC), verificación de la calidad en las diferentes zonas y proyectos que se abastezcan de dichas plantas productoras, así como también los proyectos con superficie de lastre y tierra y proyectos de obra nueva y la verificación de la calidad de los diversos rubros que requieren de ensayos para la caracterización tanto de materia prima como de material compuesto a boca de planta o en sitio.

2. Señala que el CONAVI ejecutó desde el año 2007 los contratos de verificación de la calidad de cuantía inestimable al amparo del *"Reglamento para la Contratación Especial de Laboratorios de Ensayo para la Obtención de los Servicios de Verificación de la Calidad de los Proyectos del Consejo Nacional de Vialidad"*; una vez finalizados esos contratos procedió en la elaboración de un concurso ordinario de cuantía inestimable para satisfacer esa necesidad.

3. Menciona que la Licitación Pública 2021LN-000001-0006000001 para la *"Contratación de Laboratorios para la Verificación de la Calidad de los Proyectos de Conavi"*, que fuera publicada mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas, en adelante SICOP y cuya recepción de ofertas se había fijado para el día 31 de mayo de 2021 se dejó sin efecto, alegando instrucción realizada por este órgano contralor.

4. Expone que mediante los contratos que la Administración mantiene activos con los Administradores Viales se han generado diferentes subcontratos con algunos Organismos de Ensayo, esto con la finalidad de brindar los servicios de verificación de la calidad necesarios y no verse en la obligación de suspender las diferentes actividades de conservación, mismas que están destinadas a preservar en forma continua y sostenida el buen estado de las vías, de modo que se le garantice al usuario un óptimo servicio.

5. Señala que las razones principales para requerir contratar los servicios de laboratorio, bajo la modalidad según demanda, por cuantía inestimable y un plazo de 730 días naturales se define de la siguiente manera:
    a. Las actividades de conservación están destinadas a preservar en forma continua y sostenida el buen estado de las vías, lo cual implica que ante la realización de las labores de mantenimiento y rehabilitación vial inherentes deben contar con contratos de verificación de la calidad de los trabajos realizados.
    b. Esa vinculación en las labores de mantenimiento y rehabilitación vial y la correspondiente verificación de las mismas a cargo de los laboratorios que pretende contratar el CONAVI, implican que se requiera equiparar ambas contrataciones al plazo de 730 días naturales; plazo máximo previsto para realizar la Licitación Mayor para sustituir estos procedimientos de excepción por un contrato plurianual.
    c. La cuantía inestimable solventará la situación actual en la que se contrata el servicio, dado que mediante las contrataciones directas generadas con tope económico en razón del tipo de procedimiento utilizado, se han visto limitadas las labores de verificación que puede ejecutar el CONAVI.

6. El CONAVI señala que la ejecución de las labores de mantenimiento y conservación vial se encuentran supeditadas a la contratación de los servicios de verificación de la calidad, ya que por mandato de la Contraloría General de la República no se pueden realizar esas actividades sin contar con la verificación de dichos trabajos; esto de conformidad con lo indicado en el oficio la disposición 4.7 del informe No. DFOE-IFR-IF-06-2013.

7. En el mismo sentido, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR) ha indicado que: *"La verificación de la calidad no sólo tiene como objetivo comprobar estadísticamente con un nivel de confianza elevado, el cumplimiento de las especificaciones, sino que además permite establecer el pago a precio reducido en función de la calidad, a través de la determinación y aplicación del factor de pago. (…) / (…) En virtud de lo anterior, si el sistema de verificación no se aplica adecuadamente, no se puede garantizar la calidad de las obras ejecutadas y la consistencia de los resultados presentados por el Contratista en el autocontrol, así como el respecto* (sic) *pago."*

8. Menciona que la Administración no cuenta con un mecanismo de contratación plurianual para el mantenimiento de las rutas de la red vial nacional con superficie de rodamiento en lastre y tierra, sino que las mismas son atendidas de forma usual por medio de contrataciones directas o licitaciones abreviadas, según cada ruta específica.

9. Indica que las zonas o regiones en las cuales se prestará el servicio se detallan así:

Líneas y zonas que requieren la prestación de servicios a contratar

Línea	Región	Zonas	
1	Central	1-1	San José
		1-2	Puriscal
		1-3	Los Santos
		1-4	Alajuela Sur
		1-5	Alajuela Norte
		1-6	San Ramón
		1-7	Cartago
		1-8	Turrialba
		1-9	Heredia
2	Chorotega	2-1	Liberia
		2-2	Cañas
		2-3	Santa Cruz
		2-4	Nicoya
3	Pacífico Central	3-1	Puntarenas

		3-2	Quepos
4	Brunca	4-1	Pérez Zeledón
		4-2	Buenos Aires
		4-3	Río Claro
5	Huetar Atlántico	5-1	Guápiles
		5-2	Limón
6	Huetar Norte	6-1	Ciudad Quesada
		6-2	Upala, Los Chiles

10. Se adjunta el cronograma del procedimiento ordinario que propone el CONAVI para contratar los servicios de forma plurianual; concurso que sustituirá las contrataciones directas autorizadas mediante esta gestión. En este sentido, requiere estandarizar los plazos para que los contratos que resulten de los concursos de mantenimiento y rehabilitación vial, coincidan con los formalizados para los servicios de verificación de la calidad; esto dado que los servicios de conservación deben contar con un laboratorio para la verificación de la calidad de los trabajos.

11. En el mismo sentido, el plazo de 730 días naturales permitirá al CONAVi implementar los cambios que ha venido solicitando el órgano contralor para las futuras contrataciones plurianuales e incorporarlas a los pliegos de condiciones de la licitación mayor que promoverá a partir del 23 de noviembre de 2022.

12. La Administración aportó las certificaciones de contenido presupuestario según el siguiente detalle por cada región:

Certificación	Año	Región	Monto económico ¢
22-427	2022	Central	10.000.000,00
22-428	2022	Chorotega	10.000.000,00
22-429	2022	Pacífico Central	10.000.000,00
22-430	2022	Brunca	10.000.000,00
22-431	2022	Huetar Atlántico	10.000.000,00
22-432	2022	Huetar Norte	10.000.000,00

En ese sentido, el CONAVI indica que los ¢10.000.000,00 certificados por región, corresponde a un monto que se encuentra comprometido para asumir las siguientes actividades: i) Que la Contraloría General de la República conceda la autorización que se solicita. ii) La eventual adjudicación de las contrataciones directas autorizadas. iii) Que se

pueda brindar la orden de inicio este año. iv) Que los contratos de mantenimiento y rehabilitación (que requieren verificación de la calidad) también cuentan con su respectiva Orden de Inicio; caso contrario con respecto a este último punto señala que la Administración estará brindando las correspondientes órdenes de inicio para cada una de las 6 líneas para la atención de las diferentes regiones hasta el año 2023.

13. Mediante el oficio GCSV-01-2022-2816 del 15 de septiembre del 2022, la Administración se compromete a reservar los recursos necesarios para la ejecución contractual para el año 2023.

14. El resumen, las condiciones que el CONAVI propone para ejecutar las contrataciones directas concursadas para los servicios de laboratorios de verificación de calidad se describen de la siguiente manera:

Región	Modalidad	Monto económico	Plazo
Central	Entrega según demanda	Cuantía inestimable	730 días naturales
Chorotega	Entrega según demanda	Cuantía inestimable	730 días naturales
Pacífico Central	Entrega según demanda	Cuantía inestimable	730 días naturales
Brunca	Entrega según demanda	Cuantía inestimable	730 días naturales
Huetar Atlántico	Entrega según demanda	Cuantía inestimable	730 días naturales
Huetar Norte	Entrega según demanda	Cuantía inestimable	730 días naturales

II.- Criterio de la División.

La solicitud presentada corresponde al planteamiento del CONAVI para que le sea autorizada la posibilidad de realizar contrataciones directas concursadas para la atención de las regiones Central (región No. 1), Chorotega (región No. 2), Pacífico Central (región No. 3), Brunca (región No. 4), Huetar Atlántico (región No. 5) y Huetar Norte (región No. 6), para contratar los servicios de laboratorios para la verificación de la calidad de los proyectos de CONAVI en rutas nacionales en condición lastre y pavimentadas.

Los términos sobre los cuales se requiere que sean autorizadas las contrataciones directas en lo que interesa a efectos del trámite son: **a)** Modalidad: contratación directa concursada bajo la modalidad de “entrega según demanda”; **b)** Monto: cuantía inestimable; **c)** Plazo: dos años (730 días naturales); **d)** Alcance: para realizar trabajos de verificación de la calidad de las plantas productoras de mezcla asfáltica en caliente (PMAC), verificación de la calidad en las diferentes zonas y proyectos que se abastezcan de dichas plantas productoras, así como también los proyectos con superficie de lastre y tierra y proyectos de obra nueva y la verificación de la calidad de los diversos rubros que requieren de ensayos para la caracterización tanto de materia prima como de material compuesto a boca de planta o en sitio.

La gestión ha sido incoada como una gestión de contratación de urgencia, por lo cual este órgano contralor procederá a analizar lo expuesto por la Administración, de conformidad con las siguientes apreciaciones:

a) <u>Sobre la gestión presentada bajo la causal de procedimiento de urgencia</u>.

Según la gestión presentada, consta la remisión del acuerdo No. ACA 2-22-523 (74) de 01 de septiembre de 2022, que transcribe el artículo 4 de la Sesión Ordinaria 61-2022 celebrada ese mismo día, mediante el cual se hace de conocimiento que el Consejo de Administración autorizó a la Dirección Ejecutiva para gestionar las solicitudes de contratación por urgencia para cada uno de los procesos a cargo del CONAVI, entre los cuales se incluye el procedimiento de *"verificación de la calidad".* (Ver expediente de la solicitud de autorización directa No. CGR-SCD-2022005959, folio 22)

Ahora bien, de conformidad con los artículos 80 de la Ley de Contratación Administrativa y 140 del Reglamento a dicha ley, le corresponde a este órgano contralor valorar la existencia de una situación cuya atención sea calificada de urgente; es decir, que pueda provocar lesión al interés público, daños graves a las personas o irreparables a las cosas, en caso de que no se adopten de inmediato las medidas pertinentes.

Para el caso en concreto, observa este órgano contralor que según los términos del Consejo de Administración ha autorizado solicitar un procedimiento de urgencia, sin embargo en la solicitud no se ha hecho mayor desarrollo sobre las consideraciones de urgencia que justificaría la aplicación de los artículos 80 de la Ley de Contratación Administrativa y 140 de su Reglamento.

Por el contrario, únicamente motiva que la referida autorización se requiere en atención a la vinculación de estos servicios de verificación de la calidad con los correspondientes a los trabajos de mantenimiento y rehabilitación vial; mismos que se conoce serán contratados por el CONAVI según los términos recientemente autorizados por este órgano contralor mediante el oficio No. al oficio No. 15756 (DCA-2700) del día 28 de setiembre de 2022, mediante el cual se autorizó modificar las contrataciones directas otorgadas desde marzo del año 2021.

Asimismo, según los propios argumentos de la Administración, este Consejo actualmente mantiene activos los contratos con los Administradores Viales, lo cual ha generado diferentes subcontratos con algunos Organismos de Ensayo, con la finalidad de brindar los servicios de verificación de la calidad necesarios, a efecto de no verse en la obligación de suspender las diferentes actividades de conservación. En ese sentido, esos contratos le permiten al CONAVI abastecerse oportunamente de las necesidades de los servicios de verificación, mientras se ejecutan las presentes contrataciones directas concursadas; contratos sobre los cuales más adelante realizaremos algunas apreciaciones. (Ver expediente de la solicitud de autorización directa No. CGR-SCD-2022005959, folio 37)

Así las cosas, si bien existen motivos de interés público que justifican la necesidad de proveerse de estos servicios por parte del CONAVI, este órgano contralor considera que no se han brindado las justificaciones que ameriten autorizar un procedimiento de urgencia, por lo cual procede a denegar la autorización bajo esos términos. No obstante lo anterior, para atender la necesidad institucional, es criterio de este Despacho que se debe abordar la presente gestión como una autorización para tramitar una contratación directa con fundamento en el artículo 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y 146 y 147 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

b) Sobre la autorización para realizar una contratación directa concursada.

Si bien en el apartado anterior de este oficio se denegó la autorización de un procedimiento de urgencia, este órgano contralor estima que considerando la relevancia del objeto de la contratación, procede analizar si es viable otro mecanismo temporal que permita atender la necesidad pública.

Dentro de las razones de interés público sobre la necesidad que se pretende satisfacer por parte del CONAVI se indican las siguientes:

1. Los servicios de verificación de la calidad se encuentran vinculados con las labores de mantenimiento y rehabilitación vial, por lo cual el CONAVI manifiesta que no contar con ambas contrataciones en el menor tiempo posible, afecta el interés público, por cuanto tendría que suspender o posponer la orden de inicio a dichos contratos de conservación; situación que presenta un gran riesgo para la seguridad de las obras y de los usuarios que transitan diariamente por las rutas intervenidas a su cargo.

2. Aunado a lo anterior, la Administración ha valorado los plazos que conlleva realizar un procedimiento ordinario (Licitación Pública), cuya duración mínima se ha contabilizado en un plazo de 730 días naturales; plazo justificado en el cronograma incluido en el expediente de la presente gestión de autorización. (Ver expediente de la solicitud de autorización directa No. CGR-SCD-2022005959, folio 36)

3. Por último, el CONAVI señala que existe una restricción prevista en las condiciones de los contratos de conservación, en cuanto no poder ejecutar obras de mantenimiento sin mantener vigentes los contratos de verificación de la calidad; lo cual incluso se estipula así en los carteles correspondientes a los concursos de mantenimiento periódico y rehabilitación del pavimento de la Red Nacional Pavimentada, según el siguiente detalle: *"La calidad de los materiales incluidos en el proyecto, así como la verificación del acabado superficial serán evaluados a partir de los resultados de la verificación de la calidad, que será la base para el pago. La verificación de calidad será contratada por la*

Administración con organismos de ensayos con alcances acreditados ante el Ente Costarricense de Acreditación (ECA) (...)". (Ver expediente de la solicitud de autorización directa No. CGR-SCD-2022005959, folio 1)

Al respecto, estima este órgano contralor que en efecto procede otorgar la autorización de un procedimiento de excepción con la finalidad de que se pueda ejecutar las labores de verificación de la calidad de los trabajos de mantenimiento y rehabilitación de la red vial, en la medida que el procedimiento de excepción autorizado oportunamente para la conservación de vías, requiere de este objeto contractual para su debida ejecución. De esa forma, la promoción de un procedimiento ordinario en estos términos no permitiría la ejecución de los contratos que se originen en la autorización otorgada mediante el oficio No. 15756 (DCA-2700) del día 28 de setiembre de 2022 bajo las condiciones que se analizarán seguidamente.

En ese sentido, la Administración ha manifestado que requiere la autorización de un proceso de contratación directa concursada para contar con los servicios para la verificación de la calidad de los trabajos de mantenimiento y rehabilitación, tanto para la red vial pavimentada como para las vías de lastre y tierra.

Ahora bien, en cuanto a los alcances de la autorización que se pretende por parte del CONAVI, se debe recordar que actualmente dicho Consejo cuenta con una autorización en ejecución para contratar los servicios de mantenimiento y rehabilitación en la red vial pavimentada. No obstante, sobre las vías de lastre y tierra ha mencionado lo siguiente: *"En relación con esta consulta se debe indicar que la Administración no cuenta con un mecanismo de contratación plurianual para el mantenimiento de las rutas de la red vial nacional con superficie de rodamiento en lastre y tierra. Estas rutas son atendidas de forma usual por medio de contrataciones directas o licitaciones abreviadas, según la cuantía, para casos y rutas específicas. La ejecución de estas contrataciones está supeditada también a disponer de contratos para la verificación de la calidad."* (Ver expediente de la solicitud de autorización directa No. CGR-SCD-2022005959, folio 33)

Bajo lo antes expuesto, considera este órgano contralor que se cuenta con la necesidad de los servicios para atender la verificación mediante los laboratorios correspondientes de las futuras labores de conservación de la red vial pavimentada, al contar con una autorización en trámite para ejecutar dichos trabajos, mientras se lleva a cabo un procedimiento ordinario que la solvente en forma plurianual.

No obstante, para las vías de lastre y tierra no se acredita un concurso en ejecución que implique la necesidad de contar con las labores de verificación de la calidad; razón por la cual este órgano contralor considera que no se ha motivado la necesidad de autorizar los servicios de verificación de calidad para esas vías con algún procedimiento de excepción o concursal.

Por ello, el requerimiento de autorizar la contratación de los servicios de verificación de la calidad para las vías de lastre y tierra, se podrá otorgar hasta que se acredite ante este órgano

contralor que el CONAVI mantiene en ejecución o cuenta con un trámite para contratar los servicios de conservación de este tipo de caminos.

Para tales efectos, se sugiere al CONAVI que en caso de requerirse aplicar estos contratos de verificación de calidad para contratos previamente establecidos o por establecerse para intervenir la Red Vial Nacional de Lastre o cualquier otro, es importante que realice una planificación adecuada de los recursos en apego a una definición clara de prioridades, para que se defina el modelo de gestión, incluyendo otras rutas que así como las pavimentadas, deberían también estar previamente identificadas.

En razón de lo anterior, las labores de verificación de calidad se autorizan para la red vial pavimentada, según el alcance de las labores definidas por el CONAVI, contratadas por la modalidad según demanda, por un período de 730 días naturales. De esa forma, en virtud de las competencias de autorización de este órgano contralor, los términos sobre la solución propuesta son responsabilidad del CONAVI, de ahí que se parte del supuesto de que esas actividades son necesarias, oportunas y pertinentes para el cumplimiento del objeto y la normativa técnica vigente, todo lo que podrá ser objeto de fiscalización posterior.

En este sentido, las regiones autorizadas corresponden a:

Líneas y zonas que requieren la prestación de servicios a contratar

Línea	Región	Zonas	
1	Central	1-1	San José
		1-2	Puriscal
		1-3	Los Santos
		1-4	Alajuela Sur
		1-5	Alajuela Norte
		1-6	San Ramón
		1-7	Cartago
		1-8	Turrialba
		1-9	Heredia
2	Chorotega	2-1	Liberia
		2-2	Cañas
		2-3	Santa Cruz
		2-4	Nicoya
3	Pacífico Central	3-1	Puntarenas
		3-2	Quepos

4	Brunca	4-1	Pérez Zeledón
		4-2	Buenos Aires
		4-3	Río Claro
5	Huetar Atlántico	5-1	Guápiles
		5-2	Limón
6	Huetar Norte	6-1	Ciudad Quesada
		6-2	Upala, Los Chiles

El procedimiento concursado que se autoriza, deberá regirse por las reglas contenidas en el artículo 144 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, referidos a los procedimientos de escasa cuantía, en el tanto se visualiza como el mecanismo más expedito para que se satisfaga la necesidad lo más pronto posible y equiparar el inicio de labores con los contratos de conservación vial. Así las cosas, este tipo de procedimiento más breve garantiza la libre participación de los potenciales oferentes y la posibilidad de comparar ofertas bajo el principio de igualdad.

En este sentido, en cuanto al régimen recursivo que aplicará para esas contrataciones, esta Contraloría General considera que siguiendo las reglas de concurso establecidas en el artículo 144 del citado Reglamento, no aplicará el conocimiento del recurso de objeción ante ninguna instancia, pero sí resulta procedente el recurso de revocatoria ante la Administración licitante en cuanto al acto final dictado (adjudicación, declaratoria de infructuosidad o desierto), en los plazos establecidos en dicho numeral.

Sobre el contenido presupuestario para incoar dichas contrataciones, la Administración aportó las certificaciones correspondientes según el siguiente detalle por cada región:

Certificación	Año	Región	Monto económico ¢
22-427	2022	Central	10.000.000,00
22-428	2022	Chorotega	10.000.000,00
22-429	2022	Pacífico Central	10.000.000,00
22-430	2022	Brunca	10.000.000,00
22-431	2022	Huetar Atlántico	10.000.000,00
22-432	2022	Huetar Norte	10.000.000,00

El CONAVI indica que los ¢10.000.000,00 certificados por región, corresponde a un monto que se encuentra comprometido para asumir las siguientes actividades: **i)** Que la Contraloría General de la República conceda la autorización que se solicita. **ii)** La eventual adjudicación de las contrataciones directas autorizadas. **iii)** Que se pueda brindar la orden de

inicio del presente año. **iv**) Que los contratos de mantenimiento (que requieren verificación de la calidad) también cuenten con su respectiva orden de inicio; caso contrario con respecto a este último punto se señala que la Administración estará brindando las correspondientes órdenes de inicio para cada una de las 6 líneas para la atención de las diferentes regiones hasta el año 2023.

La autorización se concede para la contratación únicamente a organizaciones que cuenten con los ensayos y pruebas debidamente acreditadas por el ECA (Ente Costarricense de Acreditación), para la obtención de los servicios de verificación de la calidad de los proyectos de conservación vial autorizados mediante oficio No. 15756 (DCA-2700) del día 28 de setiembre de 2022.

Por último es importante señalar que la Administración debe asegurarse el contar con los insumos necesarios que permitan valorar las propuestas que se le presenten con ocasión de los procedimientos de excepción autorizados, tales como estudios previos sobre el costo de los servicios, el servicio requerido, entre otros. Asimismo se aclara al CONAVI su obligación en cuanto a la fiscalización de la ejecución de cada contrato, así como contar con todos los instrumentos, servicios y demás elementos que permitan corroborar una ejecución adecuada y óptima de los trabajos contratados.

c. <u>Sobre los actuales contratos con los Administradores Viales y los servicios de Organismos de Ensayo.</u>

Según se indicó en líneas precedentes, el CONAVI ha señalado que actualmente mantiene activos los contratos con los Administradores Viales, lo cual ha generado diferentes subcontratos con algunos Organismos de Ensayo, con la finalidad de brindar los servicios de verificación de la calidad necesarios y no verse en la obligación de suspender las diferentes actividades de conservación (Ver expediente de la solicitud de autorización directa No. CGR-SCD-2022005959, folio 37).

Ahora bien, con respecto a la presente autorización concedida para contratar estos servicios y los vigentes mediante la ejecución de los contratos de los Administradores Viales, es responsabilidad del CONAVI que se adopten las medidas pertinentes para vigilar que los contratos que se formalicen mediante los concursos aquí autorizados, inicien su ejecución hasta que finalicen las relaciones contractuales vigentes para el mismo fin, sea mediante el acaecimiento del plazo previsto en las mismas o bien mediante los mecanismos de terminación anormal del contrato previstos en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. La verificación de que no se contraten las mismas labores para una misma región o línea, es responsabilidad del CONAVI.

Siendo así, se deberán respetar los derechos subjetivos de los actuales contratistas, por lo cual, los fiscalizadores de esos contratos por parte del CONAVI deberán informarlos de

cualquier ajuste en los plazos de la contratación o decisión administrativa de los servicios hasta ahora contratados a su cargo.

d. Sobre el plazo de los 730 días naturales para ejecutar el procedimiento ordinario.

Es importante mencionar que el CONAVI ha indicado la vinculación entre la ejecución de los contratos de conservación vial y los servicios de laboratorios para la verificación de la calidad, por lo cual propone un plazo de ejecución de esos servicios en 730 días naturales; plazo coincidente con los servicios autorizados mediante el oficio No. 15756 (DCA-2700) del día 28 de setiembre, 2022.

En este sentido, siendo que se autoriza un procedimiento excepcional, se insta a la Administración a realizar todos sus esfuerzos para que el procedimiento ordinario se tramite en forma diligente y pueda ser puesto en ejecución lo antes posible. Lo anterior, entendiendo que el procedimiento de excepción que se autoriza es temporal y no exime al Consejo de la diligencia y planificación propias de un procedimiento ordinario en el largo plazo para solventar la necesidad en forma plurianual.

Es por ello que, según lo expuesto en el oficio No. 11344 (DFOE-CIU-0151) del 04 de agosto de 2021 de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades, se realizó una serie de apreciaciones que deben considerarse como parte de los términos del procedimiento ordinario que se tramitará para obtener un contrato plurianual, entre las cuales puede definirse principalmente que dada la aplicación de modelos de conservación vial orientados a garantizar niveles de servicio, se requieren a su vez la configuración adecuada del sistema de control que sea coherente con un enfoque de supervisión orientada a la eficiencia y economía, aunado a la incorporación de los esquemas de control que incentiven la participación del CONAVI; esto por cuanto actualmente se ejecutan los servicios a través de mecanismos de contratación de empresas privadas.

De ahí que, se considera que en ese plazo es pertinente no sólo para equiparar los efectos de los contratos de conservación con los servicios de verificación de la calidad en 730 días naturales, sino que igualmente se hace necesaria la implementación de los aspectos señalados por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), principalmente en el último oficio No. 11344 (DFOE-CIU-0151) del 4 de agosto de 2021, así como las recomendaciones remitidas en atención al Informe DFOE-IFR-IF-00007-2018 del 10 de octubre de 2018, que entre otros señaló:

- Contar con mecanismos apropiados para evitar el potencial conflicto de intereses entre los laboratorios de verificación de calidad y los de autocontrol de los contratos de conservación
- En la elaboración de los carteles se debe proceder a la incorporación de pruebas sobre “resistencia al deslizamiento” en superficies de rodamiento, como prueba de recibo y aceptación de las capas colocadas, de manera que se asegure una buena adherencia en la circulación de vehículos.

- Es necesaria la incorporación de pruebas de verificación de la condición estructural final de las vías o secciones de control intervenidas, en concordancia con el diseño aprobado.
- Se considera pertinente recordar la comprobación por parte de la Administración en cuanto a la cantidad mínima de ensayos, tanto por parte del autocontrol del contratista como de los verificadores de calidad, de conformidad con los planes de muestreo aprobados.
- Considerando los justificantes indicados por el CONAVI, se requiere mejorar e/o implementar en estas contrataciones, los controles necesarios a partir de información meteorológica tanto como insumos para la toma de decisiones, afectaciones a los proyectos y eventos que afecten plazos en la ejecución de proyectos y de frente a las previsiones y acciones necesarias ante elementos derivados del cambio climático, como lo es el incremento de las lluvias, aumentos de caudales de ríos, entre otros. Es importante que el manejo de la información producto de las labores de verificación y emisión de ensayos se traslade a la Administración en un formato que le permita la trazabilidad de la misma, así como la evaluación de los resultados para determinar que los procesos se estén conduciendo correctamente, y para emprender las medidas necesarias para encauzarlos en caso de ser necesario.
- El control objetivo e imparcial de la Administración no puede ser suplido únicamente a través de los informes que remitan los Administradores Viales mensualmente, sino que los mismos deben ser sujetos a la verificación respectiva y al empleo de otros mecanismos de control adicionales, que permitan contar con suficientes insumos para la determinación del cumplimiento razonable del contrato, los requisitos de calidad y las responsabilidades asociadas a ello.

Por lo anterior, es responsabilidad del CONAVI el cumplimiento del cronograma y las medidas para la optimización de cada uno de los plazos propuestos, de forma que se pueda atender a la brevedad la necesidad mediante un procedimiento ordinario. Lo anterior por cuanto a la fecha se ha demorado la promoción de un procedimiento ordinario, considerando que dejó sin efecto el concurso ordinario en trámite desde agosto del año 2021.

En igual sentido, debe precisarse que las consideraciones vertidas en el oficio No. 11344 (DFOE-CIU-0151) del 4 de agosto de 2021, se refiere a valoraciones que debía realizar la Administración, las cuales aún se encuentran en proceso de análisis. De ahí entonces, que las eventuales demoras de procedimiento y las consecuencias para el ejercicio de competencias, se entiende que son una responsabilidad de esa Administración. Es por ello que, lo ordenado debió atenderse y continuar con el procedimiento, lo cual se entiende que ha retomado la Administración en forma reciente.

Asimismo, considerando el procedimiento ordinario que se promoverá por el CONAVI para solventar esta necesidad, se deberá advertir en el pliego de condiciones de las contrataciones directas concursadas que, si durante la ejecución se lograra concretar el inicio de la ejecución del nuevo contrato amparado en el procedimiento ordinario, los contratos derivados de la autorización cesarán en sus efectos.

Por otro lado, como una condición de esta autorización se deberá girar la orden de inicio de cada uno de los contratos derivados de estas autorizaciones, dentro de los 15 días hábiles siguientes contados a partir de la notificación del refrendo interno (conforme los plazos previstos normativamente), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 200 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. La Administración será responsable por la ejecución oportuna del procedimiento, con la finalidad de que no existan desajustes con la autorización ya otorgada.

Por último, la definición del objeto de la autorización y los términos de su ejecución en cuanto a zonas y regiones, así como los servicios que debe incluir, resultan responsabilidad del CONAVI, así como la implementación de mecanismos que aseguren la razonabilidad del precio contratado.

III.- Condicionamientos bajo los que se otorga la autorización.

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

1. Se otorga autorización al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) para realizar una contratación directa concursada para las labores de los servicios de laboratorios para la verificación de la calidad de los proyectos de CONAVI en rutas nacionales de la red vial pavimentada en las regiones Central (región No. 1), Chorotega (región No. 2), Pacifico Central (región No. 3), Brunca (región No. 4), Huetar Atlántico (región No. 5) y Huetar Norte (región No. 6).

2. El monto de la contratación es cuantía inestimable. Se debe tomar en consideración que la Administración dispone de un contenido presupuestario de ¢10.000.000,00 por cada región para la ejecución de las labores en el presente período presupuestario año 2022. Es responsabilidad del Consejo que para los años subsiguientes se cuente con el contenido presupuestario necesario, así como la procedencia de las partidas señaladas en las certificaciones remitidas respecto de cada región, así como del objeto contractual.

3. Queda bajo absoluta responsabilidad de la Administración, su deber de garantizar en todo momento la existencia de contenido económico suficiente para cubrir dicho gasto. De igual forma queda bajo su responsabilidad, la disponibilidad y procedencia de la partida respectiva para esa finalidad.

4. El plazo máximo de la contratación será de 730 días naturales. Sin embargo, deberá advertirse en el pliego del concurso que si durante la ejecución de esta contratación autorizada, se lograra concretar el inicio de la ejecución del nuevo contrato derivado del procedimiento ordinario, este contrato deberá ser resuelto de acuerdo con lo previsto en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

5. La Administración asume la responsabilidad por las razones que motivaron la autorización en los términos indicados.

6. El procedimiento de contratación administrativa será promovido siguiendo las reglas de la escasa cuantía reguladas en el artículo 144 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, lo cual aplica también al régimen recursivo.

7. 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 aquélla que obtenga la máxima calificación, dentro de las ofertas elegibles. La Administración deberá invitar como mínimo a tres proveedores idóneos, en caso de recibir más ofertas, deberá igualmente considerarlas.

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 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. Este recurso deberá ser presentado y resuelto por esa Administración. Esta posibilidad recursiva deberá ser indicada expresamente en el cartel.

9. 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 funcionario competente.

10. Es de exclusiva responsabilidad de esa Administración, que el acto de adjudicación de la presente contratación directa, sea dictado por el órgano competente.

11. Deberá suscribirse un contrato con el adjudicatario, el cual deberá contar con refrendo interno según lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración.

12. Es deber de la Administración, verificar durante el estudio de ofertas, así como al momento de la formalización contractual y durante la fase de ejecución, que los oferentes y el contratista, se encuentren 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.

13. De igual forma se deja bajo responsabilidad de la Administración la verificación del cumplimiento de parte de la contratista 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.

14. Es responsabilidad de la Administración velar porque el contratista se encuentre al día en el pago de obligaciones derivadas de los impuestos nacionales y el impuesto a las personas jurídicas.

15. Será responsabilidad de la Administración, verificar que en dicha contratación se observe el cumplimiento del régimen de prohibiciones establecido en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, así como velar porque la empresa a contratar no se encuentre inhabilitada para contratar con la Administración Pública según lo dispuesto en el numeral 100 de la Ley de Contratación Administrativa.

16. Las contratación autorizada deberá ser realizada a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), conforme lo establecido en el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa, salvo dispensa expresa establecida por el órgano rector del sistema.

17. 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 (...)".*

18. Al ser un procedimiento excepcional autorizado sobre la base de las explicaciones brindadas, no es viable aplicar una nueva contratación al amparo del artículo 209 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

19. En cuanto al pago, debe observarse lo indicado en el artículo 203 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

20. La Administración deberá contar con el recurso humano calificado que verifique la correcta ejecución del contrato.

21. Deberá quedar constancia en el 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 del señor **Mauricio Batalla Otárola**, en su condición de Director Ejecutivo del CONAVI o quien ejerza este cargo. En el caso de que tal verificación no recaiga dentro del ámbito de su competencia, será su responsabilidad instruir a la dependencia que corresponda ejercer el control sobre los condicionamientos señalados anteriormente.

Atentamente,

Firmado digitalmente por ROBERTO JOSE RODRIGUEZ ARAICA
Fecha: 2022-10-05 13:18

Roberto Rodríguez Araica
Gerente de Division Interino

Firmado digitalmente por ADRIANA PACHECO VARGAS
Fecha: 2022-10-05 12:19

Adriana Pacheco Vargas
Gerente Asociada a. i.

Firmado digitalmente por ANDREA MUÑOZ CERDAS
Fecha: 2022-10-05 11:59

Andrea Muñoz Cerdas
Fiscalizadora Asociada

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA
SAN JOSE - COSTA RICA

AMC/asm
NI: 25703-26159-26183-26461
Gestión: 2021002221-2
Expediente: CGR-SCD-2022005959