



**Al contestar refiérase
al oficio No. 04942**

08 de abril, 2021
DCA-1362

Señor
Mario Rodríguez Vargas
Director Ejecutivo
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD

Estimado señor

Asunto: Se deniega autorización al Consejo Nacional de Vialidad para modificar el Memorando de Acuerdo CONAVI – UNOPS: “*Supervisión del proyecto “Corredor Vial Circunvalación Norte, Ruta Nacional No. 39, sección Uruca (Ent. Ruta Nacional No. 108) – Calle Blancos (Ruta Nacional No. 109)” y fortalecimiento de la Unidad Ejecutora del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial*”.

Nos referimos a su oficio No. DIE-EX 07-2021-127 (78) del 03 de febrero de 2021, y recibido en esta Contraloría General de la República el 04 de febrero de 2021, así como a los anexos recibidos de forma completa hasta en fecha 05 de febrero de 2021; documentación mediante la cual solicita la autorización descrita en el asunto.

Mediante oficio No. 02469 (DCA-0471) del 18 de febrero de 2021 esta División requirió a la Administración que aportara información adicional, lo cual fue atendido mediante el oficio No. DIE-EX 07-2021-0256 (78) del 25 de febrero de 2021 y documentación adjunta remitida el 26 de febrero de 2021.

Aunado a lo anterior, con la finalidad de precisar y aclarar aspectos relacionados con la autorización en estudio, este órgano contralor consideró pertinente efectuar un acercamiento con la Administración, para lo cual se le convocó a reunión el día jueves 11 de marzo de 2021, a las 1:30 pm; lo cual, al amparo de lo dispuesto en el numeral 146 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, interrumpió el plazo para resolver la autorización requerida.

Finalmente, mediante oficio No. 04062 (DCA-1124) del 16 de marzo de 2021 esta División requirió a la Administración que aportará información adicional, lo cual fue atendido mediante el oficio No. DIE- EX -07-2021-0342 (078) del 18 de marzo de 2021, recibido en la misma fecha de su emisión.

I. Antecedentes y justificación de la solicitud

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

1. Que mediante oficio No. 11359 (DCA-1950) del 10 de agosto del 2015, esta Contraloría General refrendo el Memorando de Acuerdo (MdA) para la “Supervisión del proyecto “Corredor Vial Circunvalación Norte, Ruta Nacional No. 39, sección Uruca (Ent. Ruta Nacional No. 108) – Calle Blancos (Ruta Nacional No. 109)” y fortalecimiento de la Unidad Ejecutora del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial” y la adenda No. 1, suscritos entre el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).
2. Que dicho acuerdo se encuentra en fase de ejecución y UNOPS ha atendido sus obligaciones satisfactoriamente, tanto en la fase de diseño que se encuentra concluida, como en la fase de construcción que tiene un avance de un 63%.
3. Que la etapa constructiva del proyecto ha enfrentado incidencias, entre las que se encuentran: atrasos en expropiaciones, el desalojo del asentamiento informal Triángulo de la Solidaridad, la reubicación de la Escuela Juan Rafael Vargas Quirós (ubicada en Colima de Tibás) y la reubicación de servicios públicos; las cuales han motivado la necesidad de realizar ajustes tanto en el plazo como en el monto del Memorando de Acuerdo, con el fin de adecuarlo a los plazos de finalización autorizada de las Unidad Funcionales.
4. Que, de conformidad con lo anterior, se han aprobado por el CONAVI y suscrito de manera conjunta con UNOPS, cinco adendas adicionales a la primera refrendada por la Contraloría General.
5. Que la adenda No. 2 no implicó cambios en el alcance del MdA, más si en plazo y monto, siendo que se incorporó un plazo de dieciséis meses para la ejecución de las actividades sustentadas en el MdA, y se incrementó en el monto de \$731.424,00, lo que equivale a un 13.55%.
6. Que la adenda No. 3 no implicó cambios en el alcance ni en el monto del MdA, pero sí se extendió la duración del acuerdo, por doce meses adicionales y se hizo una redistribución de las partidas contempladas dentro del presupuesto de la adenda No. 2.
7. Que la adenda No. 4 no implicó cambios en el alcance del MdA, más si en plazo y monto, siendo que se incorporó un plazo de ocho meses, y se incrementó en el monto de \$1.815.609,00, lo que equivale a un 47.20%.

8. Que la adenda No. 5 no implicó cambios en el alcance ni en el monto del MdA, pero sí se extendió la duración del acuerdo, por tres meses y veinte días adicionales y se hizo una redistribución de las partidas contempladas dentro del presupuesto de la adenda No. 4.
9. Que la adenda No. 6 no implicó cambios en el alcance ni en el monto del MdA, pero que sí se extendió la duración del acuerdo, por tres meses adicionales.
10. Que las adendas No. 2 a No. 6 han estado exclusivamente orientadas a la adaptación del plazo contractual al plazo del desarrollo de las obras objeto de las actividades de supervisión, así como el correspondiente reconocimiento de los costos incrementales.
11. Que el proyecto se encuentra en fase de ejecución de las Unidades Funcionales 1, 2A, 2B, 3 y 4, las cuales han recibido orden de inicio por parte del CONAVI.
12. Que la última Unidad Funcional que finalizará su ejecución, de conformidad con el "**Cuadro 9. Resumen de plazos por Unidad Funcional**" es la Unidad Funcional IIA, que finaliza el 13 de noviembre de 2021.
13. Que el plazo del MdA finaliza el 31 de marzo de 2021, de acuerdo con la adenda No. 6 vigente, pero el proyecto continúa su fase de construcción hasta en una fecha posterior, por lo que es necesario extender el plazo y el monto del MdA, con la finalidad de realizar la supervisión formal de las Unidades Funcionales activas hasta su conclusión.
14. Que la necesidad de la ampliación del plazo y de costo, no obedece a incumplimientos de UNOPS, sino que tienen su origen en las incidencias propias del contrato de diseño y construcción.
15. Que las condiciones de la supervisión están atadas, indefectiblemente, a las del objeto de esa supervisión
16. Que en la medida en la que exista actividad de ejecución de obras, el CONAVI no puede prescindir de un esquema efectivo de supervisión.
17. Que no resulta conveniente, a esta altura de la ejecución del proyecto, hacer un cambio en el esquema de supervisión, puesto que las tareas a cargo de la UNOPS han sido atendidas de manera satisfactoria y efectiva y porque promover una nueva contratación, supondría una nueva tramitación adicional, que resulta costosa y que toma tiempo concretarla.

18. Que pensar en una sustitución de la supervisión actual, supone la introducción de un nuevo actor que tendrá una curva de conocimiento y aprendizaje acerca de las circunstancias del proyecto, que resulta inconveniente a estas alturas de la ejecución.
19. Que se solicita autorización para modificar, mediante la adenda No. 7, el MdA, ampliando el plazo por nueve meses adicionales e incrementando el monto por la suma de \$1.332.000, lo que equivale 71.90% del monto original del MDA.
20. Que la solicitud se fundamenta en el inciso c) del numeral 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa por cuanto la Adenda No. 7 supone un incremento acumulado del 71,90% con respecto al MdA original.

II. Criterio de la División

Como punto de partida resulta de interés indicar que durante la ejecución de un contrato es posible que la Administración se encuentre frente a situaciones que ameritan sea modificar el contrato o generar uno adicional, todo con el fin de dar atención al fin público, sobre el que se sustenta el contrato.

En el caso bajo análisis, se tiene que la Administración pretende una “[...] autorización de esta Contraloría General para una modificación contractual del referido MdA (Adenda No. 7) [...]” con la finalidad de “[...] ampliar el plazo nueve (9) meses adicionales [...]” y el “[...] incremento en la Adenda No. 7 corresponde a \$1.332.000 [...]”.

En atención a lo solicitado por la Administración, resulta de interés lo dispuesto en el artículo 12 de la LCA, respecto al derecho de modificación contractual, y que es desarrollado en el artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en los siguientes términos:

“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. En caso de disminución, el contratista tendrá derecho a que se le reconozcan los gastos en que haya incurrido para atender la ejecución total del contrato. / En caso de contratos de obra, podrán ser objeto de incremento solo aspectos que no sean susceptibles de una contratación independiente sin alterar, perjudicar o entorpecer la uniformidad, la secuencia, la coordinación y otros intereses igualmente importantes. / 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.”

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.

Bajo el contenido de la norma, resulta relevante traer a colación lo indicado por este órgano contralor sobre el acatamiento a las disposiciones de la Ley, esto pues la posibilidad de modificar contractualmente un contrato, no solo supone el cumplimiento de los supuestos del artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (cuando la Administración lo realice) o bien su incumplimiento (cuando le corresponda a este órgano contralor), sino además el cumplimiento de supuestos básicos, tal es el caso del contenido presupuestario suficiente y disponible que amparen la contratación para el ejercicio económico correspondiente, entre otros.

En consecuencia, a partir de los elementos antes mencionados, este órgano contralor procederá a analizar el cumplimiento de dichos requisitos en la solicitud presentada.

a) Sobre el contenido presupuestario.

El artículo 08 de la LCA, señala: *“Para iniciar el procedimiento de contratación administrativa, es necesario contar con recursos presupuestarios suficientes para enfrentar la erogación respectiva. En casos excepcionales y para atender una necesidad muy calificada, a juicio de la Administración y previa autorización de la Contraloría General de la República, podrán iniciarse los procedimientos de contratación administrativa, para lo cual se requiere la seguridad de que oportunamente se dispondrá de la asignación presupuestaria. En estas situaciones, la Administración advertirá, expresamente en el cartel, que la validez de la contratación queda sujeta a la existencia del contenido presupuestario.”*

De la norma mencionada, si bien se detalla que la Administración podrá solicitar autorización para iniciar un procedimiento de contratación administrativa sin contenido presupuestario; tal como se puede apreciar, esa posibilidad es para el inicio del procedimiento, con lo que la exigencia de contar con el contenido económico es requisito ineludible una vez pasada la adjudicación del procedimiento.

Aspecto que se refuerza con lo dispuesto en el artículo 110, inciso f) de la Ley de Administración Financiera y presupuestos públicos, que dispone: *“Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación: / [...] f) La autorización o realización de compromisos o erogaciones sin que exista contenido económico suficiente, debidamente presupuestado.”*

Así las cosas, en el caso de mérito, la autorización pretendida por la Administración se financia con fondos *“[...] del Crédito proveniente del Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, Contrato de Préstamo N° 2080 y Fondo Vial proveniente de los recursos de la Ley 8114.”*

En relación con lo anterior, la Administración en el oficio de remisión indica que *“[...] se adjunta copia de la Certificación No. 20-428 (282), mediante la cual se certifica el contenido presupuestario para el incremento del cual se solicita su autorización, Anexo 8.”*

Así las cosas, se observa que la certificación No. 20-428 (282) del 02 de febrero de 2021, suscrita por José Rojas Monge, Director Financiero a.i. del Consejo Nacional de Vialidad, se detalla un **“Monto Total Disponible”** de ₡815.492.169,00.

Al respecto, mediante el oficio No. 02496 (DCA-0471) del 18 de febrero de 2021, esta División requirió lo siguiente:

“En el trámite anterior de autorización, mediante oficio No. 00651 (DCA-0233) del 18 de enero de 2021, se solicitó a la Administración “[...] remitir un cronograma de pagos para los meses restantes del año, donde se visualicen los pagos pendientes a realizar en el presente período presupuestario.” / Por lo que, en el caso de mérito, se reitera el requerimiento.”

En atención a dicho requerimiento, el Consejo Nacional de Vialidad detalló lo siguiente:

“Se adjunta el cronograma de pagos, en el cual se visualiza el único pago previsto para el primer semestre del año 2021 (Depósito 6). /

Tabla No. 5 Cronograma de desembolsos considerado en la Adenda 7 al Mda

Id	Detalle	Mes	USD	%
1	Depósito 1	0	1.888.292,00	20,36%
2	Depósito 2	(Setiembre 2017) Mes 24	2.144.290,00	23,12%
3	Depósito 3	(Julio 2018) Mes 34	2.093.962,00	22,58%
4	Depósito 4	(Noviembre 2019) Mes 50	815.609,00	8,79%
5	Depósito 5	(Abril 2020) Mes 55	1.000.000,00	10,78%
6	Depósito 6	(Abril 2021) Mes 67	1.332.000,00	14,36%
TOTAL			9.274.153,00	100,00%

Todos los demás desembolsos ya han sido ejecutados por CONAVI, por lo que durante 2021 solamente se deberá ejecutar el correspondiente a \$1.332.000,00 (UN MILLÓN TRESCIENTOS TREINTA Y DOS MIL DOLARES CON 00/100)."

Siendo así, mediante oficio No. 04062 (DCA-1124) del 16 de marzo de 2021, esta División hace ver a la Administración que el monto certificado resulta insuficiente para cubrir las posibles obligaciones para este año económico. Al respecto se indicó:

*"[...] al tomar el monto del único desembolso del 2021 -\$1.332.000,00- y convertirlo a colones, utilizando el tipo de cambio de venta del BCCR del día de emisión de este oficio -¢612,82 por cada dólar- da un resultado de ¢816.276.240,00. / Sin embargo, en la certificación No. 21-082 (282) del 02 de febrero de enero de 2021, se observa un "**Monto Total Disponible**" de "¢ 815.492.169.00 ". Por lo que deberá aportarse una nueva certificación de contenido presupuestario, en original y debidamente suscrita por funcionario competente, en donde se acredite que la Administración cuenta con los recursos económicos suficientes y disponibles para enfrentar las erogaciones de la autorización pretendida, en el presente año 2021."*

Dicho requerimiento fue atendido en los siguientes términos: "En atención a este requerimiento se aporta la Certificación No. 21-135 (282) del 17 de marzo de 2021, emitida por el Licenciado José Rojas Monge, Director Financiero del CONAVI (Anexo No. 3)."

Y se adjuntó la certificación No. 21-135 (282) del 16 de marzo de 2021, suscrita por José Rojas Monge, Director Financiero a.i. del Consejo Nacional de Vialidad, en la que se observa un "**Monto Total Disponible**" de ¢816.651.409,40.

No obstante lo anterior, al tomar el monto del único desembolso del 2021 -\$1.332.000,00- y convertirlo a colones, utilizando el tipo de cambio de venta del BCCR del día de emisión de este oficio -¢614,78 por cada dólar- da un resultado de ¢818.886.960,00.

De frente a la documentación aportada, se puede concluir que la Administración si bien presupuestó algunos recursos para este ejercicio económico, lo cierto es que no cuenta con contenido suficiente para cubrir el monto del único desembolso del 2021.

8

En atención a lo anterior, no es posible para este órgano contralor otorgar la autorización de modificación, visto que no se cuentan con los recursos económicos suficientes y disponibles para enfrentar las erogaciones de la modificación pretendida, en el presente año 2021.

En razón de lo expuesto, se deniega la autorización para modificar el Memorando de Acuerdo CONAVI – UNOPS: “*Supervisión del proyecto “Corredor Vial Circunvalación Norte, Ruta Nacional No. 39, sección Uruca (Ent. Ruta Nacional No. 108) – Calle Blancos (Ruta Nacional No. 109)” y fortalecimiento de la Unidad Ejecutora del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial*”.

Atentamente,

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Fernando Madrigal Morera
Asistente Técnico



David Venegas Rojas
Fiscalizador

Rosaura Garro Vargas
Fiscalizadora

RGV/DVR/mjav
NI: 3386-6006-6014-8772-8776.
G: 2015001870-10
Expediente electrónico: CGR-AUV-2021000793