

**Al contestar refiérase
al oficio No. 07467**

30 de junio 2017
DCA-1383

MBA.
Carlos Solís Murillo
Director Ejecutivo a.i.
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD

Estimado señor:

Asunto: Se autoriza al Consejo Nacional de Vialidad a modificar parcialmente el objeto de la autorización de contratación directa concursada otorgada mediante el oficio 02184 (DCA-0411) del 12 de febrero de 2016, para la selección y contratación de una empresa o consorcio de empresas para la ejecución de los Estudios Previos, Diseño y Construcción de la Ruta Nacional No. 257, Acceso Definitivo a la Terminal de Contenedores de Moín, por un monto de \$78.000.000,00 y un plazo de ejecución de 18 meses.

Damos respuesta a su oficio DIE-07-17-1081 del 18 de abril de 2017, recibido en fecha 19 de abril de 2017 en esta Contraloría General de la República, mediante el cual solicita la autorización descrita en el asunto.

Mediante el oficio 04983 (DCA-0914) del 04 de mayo de 2017 se solicitó información adicional, la cual fue remitida mediante el oficio DIE-07-2017-1376 del 11 de mayo de 2017. De igual forma, mediante el oficio 05927 (DCA-1070) del 25 de mayo de 2017 se solicitó información adicional, la cual fue remitida mediante el oficio DIE-07-2017-1735 del 06 de junio de 2017. Finalmente, mediante el oficio 06786 (DCA-1239) del 15 de junio de 2017 se solicitó información adicional, la cual fue remitida mediante el oficio DMOPT-2017-1968 del 23 de junio de 2017.

I. Antecedentes y justificación

Para efectos de la solicitud, se tiene por acreditado los siguientes aspectos del trámite y explicaciones realizadas por la Administración como sustento de lo requerido:

1. Mediante oficio DIE-07-15-3588 de fecha 18 de diciembre del 2015, se presentó a esta Contraloría General la solicitud de autorización de contratación directa para el desarrollo del proyecto de la Ruta Nacional No. 257 Acceso a la Terminal de Contenedores de Moín.

2. Esta Contraloría General mediante oficio 02184 (DCA-0411) del 12 de febrero del 2016 otorgó autorización para llevar a cabo un proceso de contratación directa para la selección de una empresa o consorcio de empresas para la ejecución de Estudios Previos, Diseño y Construcción de la Ruta Nacional No. 257 - Acceso Definitivo a la Terminal de Contenedores de Moín, por un monto de \$78.000.000,00 y un plazo de 18 meses.
3. Mediante resolución R-DIE-2016-0040 de las 10:15 horas del 19 de febrero del 2016, se da inicio a la Contratación Directa No. 2016CD-000026-ODEOO para la contratación de una empresa o consorcio de empresas para el proyecto "Estudios Previos, Diseño y Construcción de la Ruta Nacional No. 257 - Acceso Definitivo a la Terminal de Contenedores de Moín.
4. Mediante acuerdo en firme del Consejo de Administración de CONAVI, consignado en el Artículo IV de la Sesión No. 1324-16 del 30 de junio del 2016, se adjudica la Contratación Directa No. 2016CD-000026-ODE00 al Consorcio del Atlántico Ruta 257 S.A.
5. El contrato fue suscrito entre las partes en fecha 18 de agosto del 2016, al cual se le dio Aprobación Interna de Contrato No. 47-16 de la Gerencia de Asuntos Jurídicos del CONAVI de fecha 17 de agosto del 2016.
6. Mediante oficio DIE-07-16-2494 del 29 de agosto del 2016 se emite Comunicado de Aprobación de la Orden de Servicio No. 1- Inicio de Labores, con misma fecha de rige.
7. Que de conformidad con el numeral 9) de la cláusula 4.1.1 del Contrato de Concesión, es una de las obligaciones generales de la Administración Concedente *"la responsabilidad de tener un nuevo acceso vial para comunicar la ruta nacional N° 32 con la entrada al área de la concesión"*. Esta obligación está reiterada en el numeral 11) de la cláusula 5.2.2 del Contrato de Concesión, relativa a las condiciones precedentes a la orden de inicio de construcción; puntualmente se indica que de previo *"a la orden de inicio de la explotación del primer puesto de la fase 2 A, la Administración Concedente deberá haber terminado el acceso a la Terminal. Este acceso deberá ser al menos a dos vías, estar debidamente pavimentado y señalado"*. Se agrega que de previo a la operación de los dos puestos de atraque de la fase 2 A deberá haber terminado el acceso a la Terminal de Contenedores a cuatro carriles, que deberán estar debidamente pavimentados y señalizados. Dichas obligaciones se encuentran contenidas en el punto 7) del denominado "Anexo No. 3: Alcances de las Medidas Adicionales" del Contrato de Concesión.
8. Explica la Administración que durante las sesiones de coordinación de aspectos técnicos realizadas por las tres partes encargadas de suscribir el Convenio de Cooperación se determinó que era necesario realizar ajustes en las obras de conexión entre el acceso vial a la nueva Terminal a cargo de APM Terminals y la Ruta Nacional No. 257 a cargo del CONAVI.

Fundamentalmente se determinó que la Viabilidad (Licencia) Ambiental otorgada por la SETENA al CONAVI, no abarcaba la zona de conexión prevista en el diseño aprobado por la Administración Concedente para APM Terminals; así como que era necesario hacer modificaciones de diseño en las obras de conexión con la Terminal, para garantizar un mejor nivel de servicio y de seguridad a los usuarios de la Terminal.

En virtud de estos dos factores se hizo indispensable articular un esquema eficiente y efectivo de coordinación entre el APM Terminals como Concesionario, Consejo Nacional de Concesiones como Administración Concedente y CONAVI como responsable de las obras de la Ruta Nacional No. 257, para lograr la meta requerida dentro del cronograma restante, así como en estricto apego a las licencias ambientales otorgadas por SETENA a cada parte.

9. Que en fecha 10 de febrero del 2016, se suscribe entre el Consejo Nacional de Concesiones, Consejo Nacional de Vialidad y la empresa APM Terminals S.A., el Convenio de Cooperación para el Desarrollo de las Obras de Conexión entre la Terminal de Contenedores de Moín y la Ruta Nacional No. 257.
10. En fecha 01 de marzo del 2017, la empresa APM Terminals S.A., presentó ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) una solicitud de readecuación de la viabilidad ambiental del concesionario, la cual fue atendida y aprobada por la Comisión Plenaria de SETENA mediante Resolución 491-2017-SETENA de las 13:00 horas del 09 de marzo del 2017.

II. Sobre la tramitación de la autorización y los tiempos de resolución.

En relación con los plazos de la solicitud, se entiende que se ha prorrogado del plazo de 10 días hábiles previstos por el artículo 146 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en atención a los requerimientos de información propios del análisis y los tiempos que la Administración ha requerido también para su respuesta. En ese sentido, debe considerarse que:

1. Mediante el oficio DIE-07-2017-01647 del 30 de mayo de 2017, el CONAVI solicitó una prórroga de cinco días adicionales al plazo otorgado por este órgano contralor para remitir la información requerida en el oficio 05927 (DCA-1070) del 25 de mayo de 2017.
2. Por medio del oficio POE-04-2017-0719 del 20 de junio de 2017, el CONAVI solicitó una prórroga de cinco días adicionales al plazo otorgado por este órgano contralor para remitir la información requerida en el oficio 06786 (DCA-1239) del 15 de junio de 2017.

III. Criterio de la División

a. Consideraciones Preliminares

Mediante el oficio 02184 (DCA-0411) del 12 de febrero de 2016, esta Contraloría General otorgó autorización al Consejo Nacional de Vialidad para que lleve a cabo un procedimiento de contratación directa concursada para la selección y contratación de una empresa o consorcio de empresas para la ejecución de los Estudios Previos, Diseño y Construcción de la Ruta Nacional No. 257, Acceso Definitivo a la Terminal de Contenedores de Moín, por un monto de \$78.000.000,00 y un plazo de ejecución de 18 meses. Lo anterior, de conformidad con lo regulado en los numerales 2 bis de la Ley de Contratación Administrativa y 146 y 147 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa¹.

A partir de la autorización concedida por esta Contraloría General, la Administración procedió a tramitar la Contratación Directa 2016CD-000026-0DE00 "Estudios Previos, Diseño y Construcción de la Ruta Nacional 257 – Acceso Definitivo a la Terminal de Contenedores de Moín, adjudicando el concurso al Consorcio del Atlántico Ruta 257 S.A., por un monto de \$71.857.500,00.

Ahora bien, la presente solicitud de autorización presentada por el CONAVI consiste en que se le autorice a incluir obras de conexión en el Proyecto Estudios Previos, Diseño y Construcción de la Ruta Nacional No. 257 – Acceso Definitivo a la Terminal de Contenedores de Moín. Lo anterior, con la finalidad de conectar la Ruta Nacional No. 257 con la Terminal de Contenedores (TCM), cuyo objetivo no pudo ser cumplido por la Administración con la autorización otorgada por esta Contraloría General, en consideración a que no se contempló todas las variables técnicas necesarias que la obra requería al momento de tramitar la solicitud y por ello no sería posible que la obra permita realmente un punto de conexión con la TCM.

Respecto a la solicitud planteada por la Administración, se hace necesario precisar que se pretende modificar parcialmente el objeto anteriormente autorizado, considerando las omisiones técnicas al momento de la solicitud; con lo que se pretende ajustar los términos de la autorización a las necesidades reales del proyecto. En cuanto a este punto, entiende este órgano contralor que ciertamente la autorización de contratación directa habilitó un procedimiento de excepción concursado para un objeto contractual específico; aunque también debe precisarse que por su propia naturaleza la autorización no se refiere a la viabilidad del objeto en concreto, sino que lo define en la medida que para atender esa necesidad se está apartando de los procedimientos ordinarios.

Partiendo de lo anterior, este órgano contralor considera que debe analizarse si las circunstancias mencionadas cambiarían o no los términos de la autorización conferida oportunamente, así como si efectivamente se mantienen las razones de interés público que justificaron esa autorización; pero sobre todo si las modificaciones a las obras se enmarcan dentro de los supuestos del análisis realizado oportunamente. En ese sentido, corresponde verificar la solicitud conforme los términos del artículo 2 bis de la Ley de Contratación Administrativa y 146 y 147 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

¹ Conforme la numeración actual.

b. Objeto y monto de la autorización.

i. Objeto de la autorización.

La solicitud presentada por parte del CONAVI consiste en que este órgano contralor le autorice a modificar parcialmente el objeto de la autorización otorgada por medio del oficio 02184 (DCA-0411) del 12 de febrero de 2016, con el fin de incluir obras de conexión del Proyecto "Estudios Previos, Diseño y Construcción de la Ruta Nacional 257 Acceso Definitivo a la Terminal de Contenedores de Moín (Contratación Directa 2016CD-000026-0DE00).

Para lo cual, se incluyen los siguientes trabajos:

- a. Diseño del nuevo enlace.
- b. Construcción de la ampliación de la estructura principal (incluidos los trabajos de cimentaciones profundas).
- c. Construcción de las rampas de salida de las estructuras (incluidos los trabajos de estabilización y mejora en la cimentación).
- d. Ejecución de elementos de drenaje transversal y longitudinal.
- e. Ejecución de rellenos necesarios, incluido relleno de la zona central (para disposición de canalizaciones) a la cota +3 metros.
- f. Construcción de toda la estructura de pavimento en rampas.
- g. Construcción de elementos auxiliares, señalización, balizamiento e iluminación.
- h. Construcción de la escollera de protección del lado Este.
- i. Construcción de la escollera de proyección del nuevo ramal de enlace entre la ruta cantonal y la Ruta Nacional No. 257 del lado Oeste.

Al respecto, en el oficio POE-03-2017-0669 del 06 de junio de 2017 se encuentra la validación técnica de las actividades a realizar, haciendo una comparación entre las labores que preliminarmente se iban a realizar y la propuesta técnica que se incluye en la presente solicitud de autorización.

ii. Costo de las obras

En relación con el costo de las obras antes detalladas, la Administración señala que se realizaron unos ajustes a las actividades que componen los renglones con suma establecida por la Administración, los cuales se detallan de la siguiente manera:

VARIACION DE LOS RENGLONES CON SUMA ESTABLECIDA POR LA ADMINISTRACION				
CODIGO	LISTA DE PAGO	ORIGINAL	VARIACION	FINAL
110.06	Trabajo a costo más porcentaje	\$3.900.000,00	-\$2.956.923,51	\$943.076,49
GA2	Otras medidas de mitigación o compensación ambiental	\$1.000.000,00	-\$1.000.000,00	\$0,00
RS1	Reubicación de servicios públicos	\$500.000,00	-\$500.000,00	\$0,00
OT1	Obras temporales para manejo de tránsito	\$4.400.000,00	-\$4.044.040,00	\$355.960,00
ET1	Carga, acarreo y disposición final del material de la escombrera temporal	\$200.000,00	-\$200.000,00	\$0,00
		\$10.000.000,00	-\$8.700.963,51	\$1.299.036,49

La modificación final global del monto contractual, se detalla a continuación:

VARIACION CONTRACTUAL				
CODIGO	LISTA DE PAGO	ORIGINAL	VARIACION	FINAL
001	ESTUDIOS PREVIOS Y DISEÑO	\$4.311.453,60	\$783.390,83	\$5.094.844,43
002	SEÑALIZACIÓN Y SEGURIDAD VIAL	\$1.108.871,59	\$249.089,85	\$1.357.961,44
003	PAISAJISMO, MOBILIARIO E ILUMINACIÓN	\$1.015.674,94	\$145.981,07	\$1.161.656,01
004	CONSTRUCCIÓN INTERSECCIÓN CON LA RUTA NACIONAL No. 32	\$1.077.597,26	\$0,00	\$1.077.597,26
005	CONSTRUCCIÓN INTERSECCIÓN O CONEXIÓN CON LA VÍA CANTONAL + NUEVO ENLACE TCM	\$1.003.200,15	\$6.248.746,25	\$7.251.946,40
006	CONSTRUCCIÓN TRAMO A NIVEL	\$3.681.463,00	\$0,00	\$3.681.463,00
007	CONSTRUCCIÓN VIADUCTO	\$48.802.503,94	\$6.539.553,81	\$55.342.057,75
GA1	MEDIDAS DE COMPENSACIÓN Y MITIGACIÓN AMBIENTAL	\$856.735,52	\$131.396,42	\$988.131,94
	REGLONES CON SUMA ESTABLECIDA POR LA ADMINISTRACIÓN	\$10.000.000,00	-\$8.700.963,51	\$1.299.036,49
		\$71.857.500,00	\$5.397.194,72	\$77.254.694,72

Así las cosas, de conformidad con lo manifestado por la Administración mediante los oficios DIEE-07-16-1081 del 18 de abril de 2017, el incremento al monto contractual es de \$5.397.194,72² (cinco millones trescientos noventa y siete mil ciento noventa y cuatro dólares con 72/100), con lo que el nuevo monto del contrato sería la suma de \$77.254.694,75 (setenta y siete millones doscientos cincuenta y cuatro mil seis cientos noventa y cuatro dólares con 75/100).

De esta manera, el monto total por el que se otorgó la anterior autorización (\$78.000.000,00) no se supera con la presente autorización de modificación. En todo caso, se entiende que fue revisado y validado técnicamente al momento de realizar los análisis respectivos según se revisa de seguido.

c. Fundamento para otorgar la autorización

i. Razones de interés público

En el presente caso, se tiene que las razones de interés público que motivaron el otorgamiento de la autorización anterior bajo el oficio 02184 (DCA-0411) del 12 de febrero de 2016) se mantienen en la actualidad, en la medida que a la fecha la Administración debe cumplir con la obligación contractual asumida con la suscripción del contrato de concesión de obra pública. En ese sentido, debe recordarse que los apartados 4.1.1 y 5.2.2 del contrato de concesión, la Administración concedente se comprometió a construir una vía de acceso para comunicar la Terminal de Contenedores con la Ruta Nacional No. 32 y la misma aún se encuentra pendiente de ser construida.

Al respecto, en el citado oficio se indicó lo siguiente:

² Este monto se entiende que corresponde al costo de las obras (\$14.098.158,23) menos el monto de \$8.700.963,51 que resulta de la disminución de renglones del contrato original.

“En primer término, se debe traer a colación la exposición de motivos que hace la Administración respecto a la obligación contractual asumida por el Estado con el Concesionario al suscribir el Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos para el Diseño, Financiamiento, Construcción, Explotación y Mantenimiento de la Terminal de Contenedores de Moín (en adelante “Contrato de Concesión”). Al respecto, indica el Consejo que en dicho contrato, apartados 4.1.1 y 5.2.2, la Administración concedente se comprometió a construir un camino de acceso para comunicar la Terminal de Contenedores (en adelante “TCM”) con la Ruta Nacional 32.

Así entonces, señala la Administración que en los citados apartados del Contrato de Concesión, la Administración se obligó a que:

i. De previo a la orden de inicio de la construcción de la fase 2A el acceso vial debería ser de dos carriles de base lastreada, con capacidad de soportar tránsito pesado. Este compromiso ya fue cumplido por el Estado costarricense, mediante la autorización brindada por esta Contraloría General mediante el oficio 06403 (DCA-1482) del 27 de junio de 2013.

ii. De previo a la orden de inicio de la explotación del primer puesto de la fase 2A se debe haber terminado el acceso a la TCM, el cual debe ser al menos a dos vías y estar debidamente pavimentado y señalado.

iii. De previo a la operación de los dos puestos de atraque de la fase 2A se debe haber terminado el acceso a la TCM a cuatro carriles, debidamente pavimentados y señalizados.

Los puntos ii y iii es el compromiso que la Administración está en proceso de cumplir y para ello es que requiere la presente autorización requerida a este órgano contralor, dada las obligaciones y riesgos asumidos dentro del Anexo 3 del Contrato de Concesión por parte del Estado.

Ante la situación planteada, estima esta Contraloría General que efectivamente se hace necesario que la Administración lleve a cabo las acciones precisas para cumplir en el plazo establecido la obligación contractual de dotar de acceso vial a la TCM, dadas las obligaciones y riesgos adoptados por la Administración Concedente.”³

En este sentido, es claro que las razones de interés público valoradas en aquella oportunidad tienen plena actualidad, en el tanto las implicaciones que se podrían ocasionar en caso de que la Administración no logre cumplir en el plazo establecido con el compromiso asumido en el Contrato de Concesión representarían un impacto no solo en el cumplimiento de obligaciones a nivel contractual, sino también en la atención de las necesidades de infraestructura portuaria que tiene el país.

Desde luego, no puede perderse de vista que la Administración conocía técnicamente que el objeto de la solicitud de autorización no atendía la necesidad pública en forma satisfactoria, en tanto no garantizaba la conexión requerida por la TCM ni era funcional respecto de la

³ Oficio 02184 del 12 de febrero de 2016.

viabilidad ambiental vigente a ese momento. Al respecto, se indica en el oficio No. POE-03-2017-0669 del 6 de junio de 2017:

“Es importante recordar que el objeto contractual (acceso definitivo) que se licitó, estaba restringido en su ubicación por el área (A.P.) que contaba con viabilidad ambiental. Dicha A.P. correspondía únicamente al derecho de vía existente para la Ruta Nacional N° 257, así las cosas, no se podría proponer o aceptar obras que se salieran de dicha A.P., en virtud de que ello hubiese significado invadir terrenos pertenecientes al área otorgada bajo la figura de concesión de obra pública a la empresa APM Terminals, lo cual a todas luces se constituiría en un acto no permitido; por otra parte, igualmente representaba la necesidad de adquirir por medio de procesos de expropiación terrenos adicionales que a la fecha no estaban contemplados.

De lo anterior se puede señalar, que aún y cuando al momento de presentar la solicitud de autorización a ese ente contralor, por parte de la Administración se conocía la existencia de la dificultad, no se tenía la solución que iba a ser implementada, la cual, efectivamente se materializó hasta la suscripción del Convenio de Cooperación entre los distintos actores, motivos por los cuales, no fue incorporada en el documento de solicitud del año 2016.

Es en ese sentido, que la Unidad Ejecutora del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial, en su momento, por medio del oficios POE-01-2015-0359 y POE-01-2016-0293, detectó y advirtió acerca de la situación de desfase que se presentaba entre el punto de acceso de la T.C.M. y la R.N. No. 257, en respuesta a los mismos, mediante el Oficio DVRP-2016-032 (257), el Ing. Mauricio González Quesada, Viceministro de Reformas y Proyectos, fungiendo como Secretario Técnico de la Comisión Mixta para la Construcción de la Ruta Nacional Número 257, Sección Sandoval - Moín, Provincia de Limón, instruyó a la Ing. Andrea Soto Rojas, Gerente de la Unidad Ejecutora, continuar con los procesos licitatorios asociados a la Contratación Directa 2016CD-000026-0DE00, sin incluirlos cambios requeridos para obtener una conexión funcional desde el inicio del procedimiento.”

Al respecto, estima este órgano contralor que resulta altamente reprochable que se requiera un procedimiento de excepción sin que se incluyera una solución técnica que permitiera la conexión con la TCM, lo cual ha significado que después del concurso se requiera modificar parcialmente el objeto de la autorización; lo cierto es que esa circunstancia no desvirtúa las razones de interés público existentes al momento de otorgar la autorización, sin perjuicio de las responsabilidades que puedan haber por la forma en que actuó la Administración.

De esa forma, es criterio de esta Contraloría General que la mayor o menor diligencia en la tramitación de la solicitud, no menoscaba que en efecto existía un riesgo para el Estado frente al contrato de concesión y esa circunstancia debía atenderse; por lo que siendo que las razones de interés público persisten en el presente caso, se autoriza modificar parcialmente los términos del objeto autorizado oportunamente, según el nivel de detalle expuesto por la Unidad Ejecutora del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial mediante el oficio No. POE-03-2017-0669 del 6 de junio de 2017.

Sobre el particular, entiende este órgano contralor que se han realizado las valoraciones técnicas que la relevancia de la obra requiere, de forma que con la modificación al objeto

anteriormente autorizado se logrará cumplir de manera definitiva con la obligación de construir el acceso a la TCM. En este orden de ideas, indicó la Administración:

“Según lo solicita el ente contralor, por este medio se acredita que, con la modificación al anteproyecto, que se busca formalizar mediante la solicitud planteada a ese ente contralor, se logrará cumplir con la obligación asumida de construir de manera definitiva el acceso a la Terminal de Contenedores de Moín, tal y como fue conciliado entre las partes suscribientes del Convenio de Cooperación.

Es importante mencionar que el diseño de la nueva conexión, formará parte de las tareas correspondientes a la empresa “Consortio del Atlántico Ruta 257 S.A.”, adjudicataria de la Contratación Directa 2016CD-000026-ODE00, cuyo objeto contractual es el diseño y construcción de la Ruta Nacional No. 257.”⁴

En este mismo sentido, el Consejo de Administración mediante el artículo V, Sesión No. 1420-17 de fecha 05 de junio de 2017 aprobó técnicamente los nuevos diseños y costos del acceso definitivo a la TCM, indicando: *“Con base en los criterios emitidos por parte de la Unidad Ejecutora del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Contrato de Préstamo 2080, según el oficio POE-01-2017-0642 de fecha 29 de mayo de 2017, mediante los cuales esa Unidad Ejecutora aprueba técnicamente los nuevos diseños y costos del acceso definitivo a la TCM, este Consejo autoriza gestionar la implementación de la solución propuesta para solventar en definitiva la conexión de la ruta de acceso a la TCM.”⁵*

Adicionalmente, se debe indicar que la Administración ha señalado que el plazo de 18 meses concedido en la anterior autorización no se verá aumentado en razón de las modificaciones parciales al objeto que se pretenden ejecutar. Por lo cual, las obras de construcción serán ejecutadas en los 18 meses previamente autorizados, de forma que se entiende que no se requiere ulterior análisis en cuanto al plazo de la ejecución autorizado.

En cuanto a este tema, en el oficio No. POE-03-2017-0669 del 06 de junio de 2017 se manifestó: *“Esta Unidad Ejecutora indica que las modificaciones contractuales que se persiguen no incrementarán el plazo contractual de 18 meses con el que se licitó y adjudicó la obra, para tales efectos se adjunta el cronograma actualizado en la ejecución de las obras.”*

ii. Sobre las condiciones de imposibilidad de la conexión con la TCM

En el presente trámite de autorización, es de especial importancia resaltar lo manifestado por la Administración sobre las circunstancias que justifican la modificación parcial del objeto autorizado, en la medida que esta gestión se ha hecho necesaria en tanto la Administración decidió tramitar la autorización inicial sin incluir una solución que se ajustara a la realidad técnica del proyecto. Al respecto, en el oficio No. POE-01-2015-0359 del 29 de abril de 2015⁶ se

⁴ Oficio POE-03-2017-0669 del 06 de junio de 2017, suscrito por los Ing. Carlos E. Jiménez González, Ingeniero de Proyecto y Oldemar Sagot González, Gerente a.i, de la Unidad Ejecutora del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial (folios 259 y 260 expediente de la autorización).

⁵ Folio 265 expediente de la solicitud de autorización.

⁶ Folios 175 al 179 expediente de la autorización.

indica que las circunstancias de desfase que justifican la modificación, se conocían al momento de la autorización; pero no fueron incorporadas en la solicitud en febrero de 2016, sobre lo cual también se remite al oficio No. DVRP-2016-032 del 29 de marzo de 2016.

De igual forma, mediante el oficio No. POE-03-2017-0669 del 06 de junio de 2017, se detalla cómo efectivamente se trataba de un aspecto que se conocía claramente al momento de presentar la autorización.

Sobre el particular, estima este órgano contralor que si bien pesa sobre el interés público la omisión de aspectos esenciales al momento de la solicitud; debe ante todo llamarse la atención de la Administración para que los niveles de toma de decisión política mantengan la transparencia necesaria en la tramitación de procedimientos de excepción; no solo por el impacto que podría significar para los mismos proyectos, sino porque las variaciones podrían generar efectos diferentes que bien podrían justificar una denegatoria de la autorización en otros casos.

Es por ello que, si bien en este caso se ha concedido la autorización para modificar parcialmente el objeto autorizado, lo cierto es que esto no valida de ninguna forma las actuaciones asociadas al desfase de las obras de conexión con la TCM, ni enerva ninguna investigación que realice tanto este órgano contralor como la propia Administración respecto las implicaciones de ese desfase para el proyecto y el hecho de omitir información dentro de un trámite de autorización⁷.

iii. Sobre la modalidad de sumaalzada

Es necesario advertir también, que el otorgamiento de la modificación parcial de la autorización no desnaturaliza en modo alguno la modalidad de sumaalzada por la que optó la Administración en la Contratación Directa No. 2016CD-000026-0DE00 para la contratación de una empresa o consorcio de empresas para el proyecto "Estudios Previos, Diseño y Construcción de la Ruta Nacional No. 257 - Acceso Definitivo a la Terminal de Contenedores de Moín. De esa forma, corresponde a la Administración realizar las valoraciones pertinentes para garantizar esta circunstancia.

iv. Viabilidad Ambiental de la SETENA

En el presente caso, señala la Administración que la SETENA atendió y aprobó una solicitud de readecuación de la viabilidad ambiental que presentó la empresa APM Terminal S.A. mediante la Resolución No. 491-2017-SETENA de las trece horas del 09 de marzo de 2017. Al respecto, se indica que es responsabilidad de la SETENA la readecuación de la viabilidad ambiental concedida al concesionario por medio de la resolución antes señalada.

v. Convenio de Cooperación

⁷ Artículo 2 párrafo último de la Ley de Contratación Administrativa.

De conformidad con la documentación remitida por la Administración, oficio DMOPT-2017-1968 del 23 de junio de 2017, el “*Convenio de Cooperación para el Desarrollo de las Obras de Conexión entre la Terminal de Contenedores de Moín y la Ruta Nacional N° 257*” se encuentra vigente hasta el 10 de julio de 2017. Asimismo, dicha prórroga fue aprobada por parte del Consejo de Administración del CONAVI mediante el artículo VI, sesión 1422 del 22 de junio de 2017 (folios 290 al 299 expediente de la autorización).

IV. Condiciones bajo las que se otorga la autorización

La autorización se condiciona a lo siguiente:

1. Se autoriza al CONAVI para que modifique parcialmente el objeto de la autorización de contratación directa concursada, otorgada por este órgano contralor mediante el oficio 02184 (DCA-0411) del 12 de febrero de 2016, con el fin de incluir nuevas obras para la conexión de la Ruta Nacional No. 257 con la TCM, detalladas en el apartado segundo de esta autorización.
2. La Administración asume la responsabilidad por las razones que motivaron la modificación de la autorización en los términos indicados.
3. Es responsabilidad exclusiva de la Administración los estudios técnicos que haya elaborado para fundamentar la solicitud presentada ante este órgano contralor. A los efectos se tiene que los análisis técnicos se encuentran en los oficios: DIE-07-2017-1376 del 11 de mayo de 2017, suscrito por el Ing. Germán Valverde González, DIE-07-2017-1735 del 06 de junio de 2017, suscrito por el Ing. Germán Valverde González, POE-03-2017-0669 del 06 de junio de 2017, suscrito por los Ing. Carlos E. Jiménez González, Ingeniero del Proyecto y Oldemar Sagot González, Gerente a.i., POE-04-2017-0639 del 26 de mayo de 2017 suscrito por el Ing. Oldemar Sagot González, POE-01-2017-0642 del 29 de mayo de 2017, suscrito por los Ing. Carlos E. Jiménez González, Ingeniero del Proyecto y Oldemar Sagot González, Gerente a.i.
4. Deberá quedar constancia en un expediente levantado al efecto, de todas las actuaciones relacionadas con esta contratación, ello para efectos de control posterior.
5. La valoración de la razonabilidad de los precios corresponde exclusivamente a la Administración.
6. Se deja bajo responsabilidad de la Administración las justificaciones técnicas respecto a la necesidad de que las obras que se incluyen requieren ser ejecutadas por el mismo Consorcio adjudicatario. En ese sentido, se entiende que se ha valorado

los plazos que justifican las razones de interés público, todo conforme lo expuesto en el oficio No. DIE-07-17-1376 del 11 de mayo de 2017⁸.

De igual forma, se entiende que la Administración verificó que el contratista cuenta con la idoneidad técnica y experiencia suficiente como para realizar las nuevas obras.

7. El resto de las condiciones del oficio No. 02184 (DCA-0411) del 12 de febrero de 2016, se mantienen incólumes para efectos de la respectiva ejecución.

Adicionalmente, debe advertirse que el hecho de que en este caso se haya conferido la autorización para modificar el objeto, no implica que se haya emitido criterio alguno sobre las omisiones en el trámite de autorizaciones y las consecuencias que ello pudiera tener en el proyecto; todo lo cual se entiende que está bajo investigación tanto de esa Administración como por parte de este órgano contralor.

Por último, la verificación del cumplimiento de las condiciones antes indicadas será responsabilidad de los señores Carlos Solís Murillo en su condición de Director Ejecutivo a.i. o quien ejerza este cargo y Oldemar Sagot González en su condición de Gerente a.i. de la Unidad Ejecutora del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial o quién ejerza dicho 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,

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

CC: Ing. Germán Valverde, Ministro de Obras Públicas y Transportes.

KMCM/chc
Ci: Archivo Central
NI 9452, 11589, 13383, 14238, 14765, 15215, 15601
G: 201600030-4

⁸ Folios 151 y 152 expediente de la autorización.