

**Al contestar refiérase
al oficio No. 12577**

23 de octubre, 2017
DCA-2576

Señor
Elberth Barrantes Arrieta
Alcalde
MUNICIPALIDAD DE GOLFITO

Calle central A, avenidas central y primera, Pueblo Civil, Golfito, Golfito, Puntarenas
munidegolfito@hotmail.com

Estimado señor:

Asunto: Se concede autorización a la Municipalidad de Golfito para degradar la licitación abreviada 2017LA-000002-01 con el fin de tramitar una contratación directa concursada para el traslado de desechos sólidos de Golfito a Miramar, Montes de Oro.

Nos referimos a su oficio AM-MG-O-0191-2017 de 9 de agosto de 2017, recibido en esta Contraloría General de la República el 14 del mismo mes, mediante el cual solicita la autorización descrita en el asunto.

Mediante los oficios AM-MG-O-0203-2017 de 25 de agosto de 2017, AM-MG-O-0206-2017 de 30 de agosto de 2017, AM-MG-O-0216-2017 de 12 de setiembre de 2017, y AM-MG-O-0238-2017 de 4 de octubre de 2017, presentado el mismo día, se brindó información y documentación adicional; en atención a los requerimientos de esta División de Contratación Administrativa, según oficios 9581 (DCA-1801) de 23 de agosto de 2017, 10415 (DCA-1993) de 11 de setiembre de 2017, y 11351 (DCA-2261) de 28 de setiembre de 2017.

I. Antecedentes y justificación de la solicitud

Como motivos de su solicitud –en relación con la documentación remitida–, la Administración expone los siguientes:

1. Manifiesta la Administración que mediante la resolución No. CVO-002-2017 de las 16:30 del 22 de mayo de 2017 de la Comisión de Estudio y Valoración de Ofertas, se recomendó declarar infructuosa la licitación abreviada 2017LA-000002-01; recomendación aprobada mediante acuerdo No. 11-ORD 31-2017, del capítulo 6, artículo 16, de la sesión ordinaria No. 31 del 3 de agosto de 2017, del Concejo Municipal de la Municipalidad de Golfito.
2. Expone la Administración que el objeto contractual de la licitación 2017LA-000002-01 fue la “Contratación para los servicios de transporte para traslado de desechos sólidos hasta el relleno sanitario ubicado en Montes de Oro de Puntarenas”, contratación que no contempla la recolección de desechos sólidos. Agrega la Administración que en el cantón

no cuentan con relleno sanitario, no existen en la región Brunca, siendo que en la Provincia de Puntarenas el único existente es el de Tecnoambiente, ubicado en el cantón de Montes de Oro, situado a 304 km. Señala la Administración que el relleno de Miramar cuenta con mejor acceso mediante la carretera Interamericana sur, y la Ruta 27 (4 horas con 25 minutos), puesto que si bien el relleno de El Huazo en Aserri, de la empresa EBI, se sitúa a 272 km, y el relleno de WPP en Cartago está a 277 km, el tiempo de recorrido es superior a las cinco horas. La Administración considera que el tiempo de viaje es importante porque los camiones de transferencia son necesarios para descargar los camiones recolectores.

3. Manifiesta la Administración que para la licitación abreviada 2017LA-000002-01 fueron invitadas trece empresas: El Llanero Solitario Cabalga de Nuevo, S.A., WPP Continental, Manejo Integral Tecnoambiente, Constructora Keymar, S.A., Elvin Eli Montero Guerrero, Deiby Montero Jiménez, Norman Muñoz Alfaro, Transportes La Negra, S.A., Constructora Joryset Del Sur, S.A., La Flor del Agricultor, S.A., Dagoberto Vásquez Vásquez, Las Dos Iguasas Verdes, S.A., y Transportes y Acarreos Vargas y Arroyo de Turrucare, S.A.; mediante los siguientes correos electrónicos: charbelusa@hotmail.com, afuentes@wppcontinental.com, info@tecnoambientecr.com, deibymj23@hotmail.com, info@megallantas.net, jorysetsa@hotmail.com, constructorakeymar@hotmail.com, alonsoto@gmail.com, dagobertov2014@gmail.com, carloscorrales320@gmail.com, laflordelagricultor@hotmail.com
4. Expone la Administración que en el concurso únicamente participó una empresa, Constructora Keymar, S.A., la cual fue excluida técnicamente por no haber presentado permisos de funcionamiento extendidos por el Ministerio de Salud para cada equipo a emplear en el servicio, como tampoco fue aportada la inscripción y revisión técnica de un vehículo, pese a que fueron requeridos mediante solicitud de subsane.
5. Manifiesta la Administración que mediante Juliana Madrigal Araya, Gestora Ambiental, identificó algunas razones que habrían llevado al fracaso de la licitación abreviada, en cuanto a participación, entre ellas los siguientes: un período muy corto de la contratación (hasta el 31 de diciembre de 2017); la necesidad de que los servicios de recolección de basura y traslado de desechos correspondan a una misma contratación (un único servicio), en vista de que algunos operadores del mercado cuentan con rellenos sanitarios propios; ausencia de rampa para efectuar el transbordo; y el uso de camiones adrales para recolección de basura, lo que implica la recolección de desechos no compactados que hace obligatorio el transporte –una vez efectuado el transbordo– de 17 toneladas en vez de 30 toneladas por viaje, situación que disminuye la utilidad del contratista. Por su parte, fue remitida copia de documento firmado por Deiby Montero Jiménez, proveedor, quien señaló como limitante al participar la exigencia de remolques o carretas con descargue automático, los cuales tiene un alto valor en el mercado; aunque agrega que el relleno de Miramar ya cuenta con una rampa de descarga que levanta el remolque o carreta, que haría innecesario el requisito cartelario en la actualidad.

6. Señala la Administración que en la contratación directa concursada que llevarían a cabo, el cartel sería variado en cuanto al requerimiento de descarga automática para los equipos, con el propósito de lograr una mayor cantidad de oferentes.
7. Manifiesta la Administración que pretende iniciar una contratación directa concursada hasta por el plazo de seis meses y hasta por un monto de ₡72.275.000,00; para lo cual requiere autorización con el fin de degradar el procedimiento desde licitación abreviada, en vista del fracaso de esta última. Solicitud avalada por el Concejo Municipal mediante artículo 25, acuerdo 22 de la sesión ordinaria 32 del 9 de agosto de 2017, comunicada mediante oficio No. SMG-T-357-08-2017 de 10 de agosto de 2017 emitido por Roxana Villegas Castro, secretaria del Concejo.
8. Señala la Administración que cuenta con el contenido presupuestario suficiente, por la suma de ₡72.275.000,00, de conformidad con certificación emitida por José Alberto Charpantier Barquero, Encargado de Presupuesto, mediante oficio MG-CP-180-2017 de las 9:45 horas del 9 de agosto de 2017, para el programa 02, servicios comunales; servicio 01, recolección de basura; código interno 01, presupuesto ordinario 2017.

II. Criterio de la División

La Administración ha solicitado la degradación del procedimiento de conformidad con los artículos 30 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) y 15 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), donde el segundo numeral estipula lo siguiente:

“La licitación y el remate se considerarán infructuosos cuando no hubiere habido oferentes o los que se hubieren presentado hayan formulado sus ofertas en términos que contravinieren el cartel o resultaren inaceptables para la Administración.

[...]

Si una licitación abreviada resulta infructuosa, la Administración podrá realizar una contratación directa concursada.

[...]

En los casos anteriormente citados, deberá mediar autorización de la Contraloría General de la República, órgano que tendrá diez días hábiles para resolver, previa valoración de las circunstancias que concurrieron para que el negocio haya resultado infructuoso.

La Contraloría General de la República, podrá denegar la autorización, si las causas del procedimiento fallido se encuentran en las propias actuaciones u omisiones de la Administración contratante, como la falta de claridad del cartel, el retardo en la calificación de ofertas, la ausencia de la publicidad del concurso, según corresponda. Para valorar esas circunstancias, con la respectiva solicitud, se enviará el expediente del concurso o remate.”

En el presente caso, la Administración sostiene que cursó invitación a más de cinco proveedores, lográndose la participación de un único proveedor, cuya oferta fue declarada inelegible en los siguientes términos:

"5) El día 02 de mayo al ser las 11am se procedió a levantar el Acta de apertura en la cual consta que se recibió únicamente la oferta de la empresa Constructora Keymar S.A., quien presenta oferta [...]

[...]

9) Una vez vencidos los plazos establecidos para la subsanación de los documentos dicho oferente cumple parcialmente con lo solicitado y se procede a la verificación de los documentos presentados de la oferta en la cual se obtiene el siguiente resultado:

a) A dicho oferente se le solicitó que presentara los Permisos de Funcionamiento extendidos por el Ministerio de Salud para cada equipo a emplear en el servicio, lo cual no fue aportado por la empresa participante en el período otorgado por ley.

b) Se solicitó la inscripción del vehículo serie CCZ19745549, Año 2015, RTV al día lo cual no se presentó en el plazo indicado.

Por lo anterior, con todo respecto recomendamos [...] se DECLARE INFRUCTUOSA la Licitación Abreviada 2017LA-000002-01 [...] Lo anterior por ser una oferta que no cumple con todos los requisitos legales y técnicos indicados en el punto 9 incisos a y b requeridos en el Cartel aprobado por el Concejo Municipal." (Ver "Resolución de Recomendación de Adjudicación" No. CVO-002-2017 de las 16:30 horas del 22 de mayo de 2017)

En el curso de esta autorización la Administración manifestó lo siguiente:

*"Efectivamente. Mediante Oficio N° DP-MG-0179-2017 de fecha 10 de Agosto del 2017 se notificó la **DECLARATORIA DE INFRUCTUOSA** a los oferentes que participaron en la Licitación Abreviada 2017LA-000002-01, y al día 21 de Agosto del 2017, ninguno de los oferentes legitimados interpuso recurso ordinario alguno, por lo tanto, dicha declaratoria de infructuoso quedó **EN FIRME**." (Ver oficio AM-MG-O-0203-2017 de 25 de agosto de 2017)*

En el caso particular resulta necesario indicar que la Municipalidad de Golfito realizó una licitación abreviada observando los requisitos básicos que el ordenamiento jurídico dispone. De esa forma, consta que se elaboró un cartel con las especificaciones técnicas del objeto a contratar, asimismo el pliego de condiciones contenía un sistema de evaluación y selección de los oferentes (folios 20 a 23 del expediente de licitación abreviada), fueron remitidas invitaciones a participar (folios 80, 81, y 85 del expediente de licitación abreviada; 93, 94, 95 y 103 del expediente de solicitud), y mediaron cinco días hábiles entre la invitación del 7 de abril y el acto de apertura del 2 de mayo de este año.

Por último, con respecto a las causas que habría impedido lograr adjudicación en la licitación abreviada, y que se intentaría solventar, la Administración ha manifestado lo siguiente:

“Es importante indicar que la Municipalidad ha realizado cambios en el cartel en cuestión, a fin de evitar inconvenientes en la contratación directa concursada, para la cual se está solicitando autorización a la CGR, entre estas mejoras a nivel cartelario se tienen:

a. Ampliación del cartel con la admisión de ofertas, en la cual se requieren equipos que no sean de descarga automática, con el propósito de que haya una mayor cantidad de oferentes para la contratación del servicio.

[...]”

Ahora bien, si bien no puede determinarse que en la causa anterior radique la razón única por la cual no se contó con participación suficiente en la licitación abreviada declarada infructuosa, este órgano contralor entiende que se trata de una mejora en las condiciones de participación decidida por la Municipalidad de Golfito, más que en defecto del procedimiento descrito.

A partir del análisis efectuado, este órgano contralor considera que el cuadro fáctico del caso en cuestión se ajusta al marco jurídico aplicable para autorizar la degradación del procedimiento ya que median razones suficientes para dar la venia al cambio del procedimiento de contratación, de modo que es procedente realizar una contratación directa concursada, en lugar de una nueva licitación abreviada. Para ello deberán observarse las regulaciones propias de la contratación directa de escasa cuantía contenidas en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, incluyendo su régimen recursivo y la aprobación del contrato que llegue a suscribirse.

Por tener estrecha relación con el tema, conviene transcribir lo indicado por este órgano contralor en el oficio No. 09409 (DCA-2390) de 10 de setiembre de 2014, donde se dijo:

“Respecto al régimen recursivo se debe indicar que por este acto se precisa la posición asumida anteriormente por esta Contraloría General respecto a este tema, ello por cuanto en la resolución R-DJ-305-2009 del 04 de diciembre del 2009, se dispuso: / “Por tal motivo, en virtud de que al concederse la autorización para degradar el procedimiento de contratación que corresponde, se da la flexibilización de las reglas que rigen el procedimiento, sin embargo la cuantía continúa siendo la misma. Esta invariabilidad del monto de la contratación significa que el régimen recursivo aplicable a la contratación, indistintamente de la flexibilización de la que haya sido objeto, será el mismo que le correspondía inicialmente, al procedimiento declarado infructuoso. Lo anterior debido a que el procedimiento de contratación flexibilizada no puede verse de manera aislada del procedimiento infructuoso que lo originó, dado que la existencia del primero depende del segundo.” / La precisión que se realiza se fundamenta en el principio de eficacia y eficiencia regulado en el numeral 4 de la Ley de Contratación Administrativa, el cual señala que todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deben ser orientados a la debida satisfacción del interés general, lo cual es reiterado en el numeral 113 de la Ley General de la Administración Pública. / Así las cosas, no puede desconocerse que para que proceda la degradación del procedimiento la Administración ha debido realizar un concurso más gravoso y si la ley habilitó la vía de la degradación es porque se estimó que el interés público podía atenderse de manera más apropiada

recurriendo a un procedimiento menos formal, sin que la norma realizara distinción alguna en cuanto a la fase recursiva. / A partir de lo anterior, es factible que al procedimiento degradado se le aplique el régimen recursivo que corresponda al procedimiento menos formal, ya que si bien el segundo procedimiento nace en razón de que hubo un procedimiento anterior infructuoso, tal y como lo apunta la resolución citada, es lo cierto que no puede verse una dependencia en cuanto a los recursos por cuanto además de hacer una distinción que la ley no contempla, se causaría confusión al operador jurídico en tanto aplicarían las formalidades propias de un procedimiento menos formal, pero con una vía recursiva más gravosa de otro procedimiento, sumado al hecho que con ello se afectaría la satisfacción del interés público. / Por lo tanto, en virtud de las razones antes indicadas, el criterio que asume esta División es que cuando se dé una degradación de procedimiento, el régimen recursivo que aplica al nuevo procedimiento, será el que corresponda al concurso degradado. Cabe agregar que tratándose de impugnaciones contra el acto final, deberá considerarse la cuantía para determinar si procede el recurso de apelación ante esta Contraloría General o bien, el recurso de revocatoria ante la Administración que promueve el concurso.”

III. Condiciones bajo las que se otorga la autorización

La autorización concedida se condiciona a lo siguiente:

- 1) Se autoriza a la Municipalidad de Golfito para que celebre un procedimiento de contratación directa concursada con la finalidad de contratar el servicio de traslado de desechos sólidos desde Golfito a Miramar, en el cantón de Montes de Oro, con base en un cartel de iguales bases a las del procedimiento degradado, No. 2017LA-000002-01, exceptuando el requisito técnico del tipo de descarga, el cual se ha señalado será objeto de modificación.
- 2) La Administración asume la responsabilidad por las razones que motivaron la autorización en los términos indicados.
- 3) Deberá quedar constancia en un expediente administrativo levantado al efecto, de todas las actuaciones relacionadas con esta contratación, ello para efectos de control posterior.
- 4) Respecto al tema de recepción de ofertas, evaluación y adjudicación, procederán los plazos y condiciones establecidos en el artículo 144 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.
- 5) El procedimiento deberá ser realizado y el acto final deberá ser dictado por quien ostente la competencia para ello. Queda bajo exclusiva responsabilidad de la Administración, la idoneidad técnica y financiera del contratista que se llegue a seleccionar, aspecto que deberá quedar acreditado en el expediente que se confeccione a esos efectos por parte de la Administración.
- 6) Es responsabilidad de la Administración proceder con los respectivos registros en el Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC).

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

Atentamente,



Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado



Rolando A. Brenes Vindas
Fiscalizador Asociado

RBV/chc
CI: Archivo central
NI: 20286, 21304, 21332, 21342, 21918, 22823, 22934, 25105.
G: 2017002032-2

Anexo: Expediente administrativo correspondiente a la licitación abreviada 2017LA-000002-01, un tomo.

