# R-DCA-0905-2017

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**. **División de Contratación Administrativa.** San José, a las doce horas y seis minutos del treinta de octubre de dos mil diecisiete.----------

**Recursos de apelación** interpuestos por las empresas **ALCAPRA ACP S.A. y J.R AJIMA DE OCCIDENTE S.A.,** en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Abreviada N° 2017LA-00014-0004200001**, promovida por **la Municipalidad de Buenos Aires**, para la contratación de "Maquinaria para la rehabilitación y mantenimiento de los caminos 6-03-12, 6-03-066 y 6-03-029 con recursos del INDER", acto recaído a favor del consorcio **ALGRASA-ALBASA.,** por un monto de ¢134.131.568,99 (ciento treinta y cuatro millones ciento treinta y un mil quinientos sesenta y ocho colones con 99/100).----------

## RESULTANDO

**I.** Que la empresa ALCAPRA ACP S.A. presentó el día catorce de agosto de dos mil diecisiete, ante esta Contraloría General de la República, recurso de apelación en contra del acto de adjudicación del concurso de referencia.----------

**II.** Que la empresa J.R. AJIMA de Occidente S.A. presentó el día dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, recurso de apelación en contra del acto de adjudicación del concurso de referencia, ante este órgano contralor.----------

**III.** Que mediante auto de las siete horas treinta minutos del veintinueve de agosto de dos mil diecisiete se confirió audiencia inicial a la Administración y a la adjudicataria, a efecto que se refirieran a los argumentos expuestos en el recurso, diligencia que fue atendida mediante escritos agregados al expediente de apelación; y además se concedió audiencia de nulidad para todas las partes, que igualmente fue contestada mediante escritos agregados al expediente de apelación.----------

**IV.** Que mediante oficio 11229 (DCA-2226) del veintisiete de setiembre de dos mil diecisiete se requirió información a la Sub-área de Plataforma de Servicio al Cliente Cobros de la Caja Costarricense de Seguro Social, requerimiento que fue atendido por dicha Institución mediante oficio SAPS-1090-10-2017-N.----------

**V.** Que mediante auto de las siete horas treinta minutos del diez de octubre de dos mil diecisiete se confirió audiencia a todas las partes para que se refirieran al oficio SAPS-1090-10-2017-N y además dada la complejidad del caso y que estaban pendientes actuaciones procesales, se prorrogó el plazo para resolver por diez días hábiles adicionales; auto que fue contestado mediante escritos agregados al expediente de apelación.----------

**VI.** Que mediante auto de las catorce horas treinta y cinco minutos del diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, se confirió audiencia final a todas las partes para que expusieran sus conclusiones, diligencia que fue contestada mediante escritos agregados al expediente de apelación.----------

**VII.** Que según resolución R-DC-072-2017 emitida por el Despacho de la Señora Contralora a las ocho horas del cinco de octubre de dos mil diecisiete, -la cual puede ser consultada en el sitio web institucional-, se determinó *"(...) Adherirse a las disposiciones emitidas por el Gobierno de la República y otorgar asueto a los funcionarios de la Contraloría General de la República los días cinco y seis de octubre de dos mil diecisiete, días en el que se mantendrán cerradas las instalaciones de la Institución (...) Suspender todos los plazos y gestiones relacionadas con la actividad de la Contraloría General de la República, tales como recepción de declaraciones juradas, trámites relacionados con actividad jurisdiccional, de contratación administrativa, consultiva o cualquier otra del fuero propio de la Institución, retomándose los mismos el día lunes nueve de octubre del corriente año (...)"* Motivo por el cual la presente resolución se tiene por emitida en tiempo.----------

**VIII.** Que en la presente resolución se han observado las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias pertinentes.----------

**CONSIDERANDO**

**I. Hechos probados:** Para la resolución del presente asunto se ha tenido a la vista el expediente electrónico de la contratación que consta en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), al cual se accede por medio del sitio http://www.sicop.co.cr/index.jsp en el apartado de concursos e ingresando el número de procedimiento, por lo que de acuerdo con la información electrónica consultada, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que mediante documento titulado "Análisis de ofertas para el proyecto" la Municipalidad de Buenos Aires, respecto a la empresa ALCAPRA ACP S.A. indicó: "----------

TABLA N°4 EXPERIENCIA DE LA EMPRESA ALCAPRA EN PROYECTOS DE SISTEMA DE DRENAJE

| ITEM DE CALIFICACIÓN | EXPERIENCIA EMPRESA ALCAPRA SISTEMAS DE DRENAJE | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Item | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | Item de Evaluacion | |
| Procedimiento | 2015LA-000063-02 | 2016LA-000014-02 | 2015LA-000034-02 | 2015LA-000064-02 | 2016LA-000009-02 | ADI SAN ANDRES | ADI TIRRÁ | 2017LA-000038-02 | | Comentario Final |
| Tipo Cliente | Entidad Publica | Entidad Publica | Entidad Publica | Entidad Publica | Entidad Publica | Público | Público | Entidad Publica | | |
| Monto Mínimo 20.000.000 | ₡ 20.020.000,00 | 34.054.037,50 | ₡ 16.049.000,00 | ₡ 20.070.000,00 | ₡ 37.231.920,00 | ₡ 21.425.000,00 | ₡ 5.932.722,00 | ₡ 51.967.900,00 | ₡ 20.000.000,00 | Revisadas las cartas conforme a lo solicitado en el cartel de Licitación, se encuentra que solamente DOS de ellas se ajusta a lo establecido en el cartel de licitación, en el caso de la experiencia analizada en los item1,4,5,6 se realizaron alcantarillados con tubos tipo C14, en el caso de la oferta del ítem 3 y 7 las líneas relacionadas con el objeto contractual, no llegan al monto mínimo solicitado para ser tomada como experiencia válida. |
| Antigüedad (Saños) | 2015 | 2016 | 2015 | 2015 | 2016 | 2017 | 2017 | 2016 | 2012 | |
| Condición de Recepción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Conforme | |
| Similitud de Experiencia | NO | si | NO | NO | NO | NO | SI | SI | si | |
| Emisión del Cliente | si | si | si | si | si | SI | SI | SI | si | |
| Certificacion Notario | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | NO | NO | N/A | SI | |
| Cópia del Contrato | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | si | SI | N/A | SI | |
| Contrato CFIA | 699604 | 738221 | 755799 | 699606 | 742411 | 761802 | 761131 | 756659 | si | |
| ACEPTACIÓN EXPERIENCIA | NO | SI | NO | NO | NO | NO | NO | SI | SI | |
| | SON TUBOS C14 | | MONTO | SON TUBOS C14 | SON TUBOS C14 | SON TUBOS C14 | MONTO | | | |

*(...) En el caso de la experiencia de la empresa ALCAPRA ACP S.A., según el estudio realizado, se evidencia que la empresa tiene experiencia en la actividad de Limpieza de cunetas, espaldón y conformación de superficie de ruedo, colocación y compactación de material, no así en la actividad de drenaje con alcantarillas tipo C-76 y cabezales CA-1, y CA-6, De la experiencia aportada para el rubro de sistemas de drenaje solamente se puede dar como válida 2 de ellas, por lo que la empresa no logra reunir el 50% de la experiencia solicitada en el cartel de Licitación (...)"----------*

TABLA N°5 EXPERIENCIA DEL INGENIERO DE LA EMPRESA ALCAPRA EN SISTEMAS DE DRENAJE

| ITEM DE CALIFICACIÓN | EXPERIENCIA INGENIERO EMPRESA ALCAPRA SISTEMAS DE DRENAJE | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Cantidad | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | Item de Evaluacion | |
| Procedimiento | 2016LA-000014-02 | 2015LA-000064-02 | 2015LA-000063-02 | 2016LA-000009-02 | 2016LA-000034-02 | BARRIO SAN ANDRES | TIRRÁ DE RIVAS | | | Comentario Final |
| Tipo Cliente | Entidad Publica | Entidad Publica | Entidad Publica | Entidad Publica | Entidad Publica | Privada | Privada | | | |
| Monto Mínimo 1.000.000 | ₡ 34.684.437,50 | 20.070.000,00 | ₡ 37.231.920,00 | ₡ 32.838.000,00 | ₡ 16.049.000,00 | ₡ 21.425.000,00 | ₡ 5.932.722,00 | | ₡ 20.000.000,00 | Solamente se encuentra una carta que cumple en cuanto a monto y similitud con la experiencia solicitada en el cartel de licitación, los trabajos de Tirrá de Rivas tienen similitud sin embargo su cuantía es muy baja, en los demás casos se certifica experiencia con otro tipo de tuberías que no concuerdan con lo solicitado en el cartel. |
| Antigüedad (Saños) | 2016 | 2015 | 2015 | 2016 | 2016 | 2017 | 2017 | | 2012 | |
| Condición de Recepción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | NO INDICA | NO INDICA | | Conforme | |
| Similitud de Experiencia | si | NO | no | NO | si | NO | SI | | si | |
| Emisión del Cliente | si | si | si | si | NO | SI | SI | | si | |
| Certificacion Notario | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | SI | SI | | N/A | |
| Cópia del Contrato | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | SI | SI | | N/A | |
| Contrato CFIA | 738221 | 699606 | 699604 | 677406 | 755799 | 761802 | 761131 | | si | |
| ACEPTACIÓN EXPERIENCIA | si | NO | no | NO | NO | NO | NO | | SI | |
| | | SON TUBOS C-14 | TUBOS C-14 CLASE III | SON TUBOS C-14 | S C-76 LAS DEMÁS LINEA | TUBOS C-14 | CUANTÍA INFERIOR | | | |

TABLA N°6 EXPERIENCIA DEL INGENIERO DE LA EMPRESA ALCAPRA EN PROYECTOS DE MANTENIMIENTO

| ITEM DE CALIFICACIÓN | EXPERIENCIA INGENIERO EMPRESA ALCAPRA MANTENIMIENTO | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Cantidad | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | | Item de Evaluacion | |
| Procedimiento | 2016LA-000014-02 | 2015LA-000064-02 | 2015LA-000063-02 | 2016LA-000009-02 | 2016LA-000034-02 | BARRIO SAN ANDRES | TIRRÁ DE RIVAS | | | Comentario Final |
| Tipo Cliente | Entidad Publica | Entidad Publica | Entidad Publica | Entidad Publica | Entidad Publica | Privada | Privada | | | |
| Monto Mínimo 1.000.000 | ₡ 105.136.500,00 | 49.785.077,50 | ₡ 32.001.067,50 | ₡ 137.835.000,00 | ₡ 89.659.400,00 | ₡ 53.060.940,00 | ₡ 64.587.200,00 | | ₡ 20.000.000,00 | Una vez analisadas las cartas de experiencia del ingeniero de la empresa con respecto a los lineamientos establecidos en el cartel, se indica que existen 7 cartas válidas. |
| Antigüedad (Saños) | 2016 | 2015 | 2015 | 2016 | 2016 | 2017 | 2017 | | 2012 | |
| Condición de Recepción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | NO INDICA | NO INDICA | | Conforme | |
| Similitud de Experiencia | si | si | si | si | si | SI | SI | | si | |
| Emisión del Cliente | si | si | si | si | si | SI | SI | | si | |
| Certificacion Notario | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | SI | SI | | N/A | |
| Cópia del Contrato | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | SI | SI | | N/A | |
| Contrato CFIA | 738221 | 699606 | 699604 | 677406 | 755799 | 761802 | 761131 | | si | |
| ACEPTACIÓN EXPERIENCIA | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | SI | |

*En la tabla N°5, se puede evidenciar que las certificaciones de experiencia para el ingeniero no se ajustan a los solicitado en el cartel de licitación, solo una carta cumple con la similitud del proyecto y el monto del mismo, la demás experiencia se refiere a proyectos con otro tipo de tubería, por lo que el ingeniero no alcanza el 50% mínimo solicitado en el cartel para proyectos en sistemas de drenaje. De la tabla N°6 se puede evidenciar que el ingeniero si tiene experiencia en proyectos de mantenimiento de caminos, existe 7 cartas válidas en este sentido. De la tabla N°6 se puede evidenciar que el ingeniero si tiene experiencia en proyectos de mantenimiento de caminos, existe 7 cartas válidas en este sentido. (...)"*(ver el expediente electrónico de la contratación en formato digital en SICOP al cual se accede en el sitio www.sicop.go.cr / indicando el número de procedimiento / [4. Información de adjudicación] / informe de recomendación de adjudicación / Copia del resultado de la verificación/ [2. Archivo Adjunto] / Documento "ANÁLISIS DE OFERTAS PARA EL PROYECTO.pdf [2.7 MB]" / páginas 6 y 7). **2)** Que en el documento titulado "Análisis de ofertas para el proyecto" la Municipalidad de Buenos Aires, respecto a la empresa J.R. AJIMA de Occidente S.A. indicó:----------

## TABLA N°7 EXPERIENCIA DE LA EMPRESA AJIMA EN PROYECTOS DE SISTEMAS DE DRENAJE

| ITEM DE CALIFICACIÓN | EXPERIENCIA EMPRESA AJIMA SISTEMAS DE DRENAJE | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Cantidad | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | | Item de Evaluacion | |
| Procedimiento | 2015LA-000029-0GCTT | 2015LA-000062-0GCTT | 2015LA-000035-0GCTT | 2015LA-000057-0GCTT | 2015LN-000094-02 | 2014LN-000002-OC | 2015LA-000033-02 | 2015la-000077-02 | | Comentario Final |
| Tipo Cliente | Público | Público | Público | Público | Público | Público | Público | Público | | |
| Monto Mínimo 20.000.000 | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | ₡ 20.000.000,00 | |
| Antigüedad (Saños) | 2017 | 2016 | 2016 | 2016 | 2016 | 2016 | 2015 | 2015 | 2012 | |
| Condición de Recepción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Conforme | |
| Similitud de Experiencia | SI | si | SI | SI | NO | NO | NO | NO | si | |
| Emisión del Cliente | si | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | si | |
| Certificacion Notario | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | |
| Cópia del Contrato | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | |
| Contrato CFIA | 772565 | 748186 | 748169 | 748177 | 716370 | 716369 | 696003 | 708542 | si | |
| ACEPTACIÓN EXPERIENCIA | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | |
| | | | | | experiencia diferente | experiencia diferente | no indica tipo de alc. | no indica tipo de alc. | | |

No se dá como válida ninguna de las cartas de experiencia ya que en dos ocasiones se solicitó a la empresa el desglose de los costos para identificar el monto correspondiente a las líneas evaluables para la parte de sistemas de drenaje y al cumplirse el plazo la información aportada no cumplió con lo solicitado, además en dos de las cartas presentadas, la experiencia hace referencia a proyectos de otra índole, y en otras dos, no se indica el tipo de tubería colocada cuando claramente se solicitó en el carte de licitación el ipo de tubería que se evaluaría.

# TABLA N°8 EXPERIENCIA DE LA EMPRESA AJIMA EN PROYECTOS DE MANTENIMIENTO

| ITEM DE CALIFICACIÓN | EXPERIENCIA EMPRESA AJIMA MANTENIMIENTO | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Cantidad | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | Item de Evaluacion | |
| Procedimiento | 2016CE-000004-00065 | 2015LA-000062-OGCTT | 2015LA-000035-OGCTT | 2015LA-000057-OGCTT | 2015LN-000094-02 | 2014LN-000002-OC | 2015LA-000033-02 | 2015la-000077-02 | | Comentario Final |
| Tipo Cliente | Público | Público | Público | Público | Público | Público | Público | Público | | Las Cartas presentadas carecen de información de gran importancia para identificar si las mismas cumplen con lo solicitado en el cartel de Licitación, mediante solicitud de información se le requirió a la empresa definir el precio por line para poder dar como válidas las cartas, sin embargo la solicitud no fue resuelta satisfactoriamente, por lo que es imposible determinar si la cuantía cumple los lineamientos establecidos. de igual forma se encuentra una carta en donde se realizaron labores cuya índole nada tiene que ver con el objeto contractual. |
| Monto Mínimo 20.000.000 | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | ₡ 20.000.000,00 | |
| Antigüedad (Saños) | 2015 | 2016 | 2016 | 2016 | 2016 | 2016 | 2015 | 2015 | 2012 | |
| Condición de Recepción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Satisfacción | Conforme | |
| Similitud de Experiencia | si | si | SI | SI | NO | si | SI | SI | si | |
| Emisión del Cliente | SI | SI | SI | SI | NO | SI | SI | SI | si | |
| Certificacion Notario | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | |
| Cópia del Contrato | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | |
| Contrato CFIA | 738570 | 748186 | 748169 | 748177 | 716370 | 716369 | 696003 | 708542 | si | |
| ACEPTACIÓN EXPERIENCIA | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | |

## TABLA N°9 EXPERIENCIA DEL INGENIERO DE LA EMPRESA AJIMA EN PROYECTOS DE SISTEMAS DE DRENAJE

| ITEM DE CALIFICACIÓN | EXPERIENCIA INGENIERO EMPRESA AJIMA SISTEMA DE DRENAJE | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Cantidad | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | | | Item de Evaluacio | Comentario Final |
| Procedimiento | 2011LA-000063-OCV00 | 2012CD-000040-OCV00 | 2012LA-009-OCV00 | 2012LA-000085-0D100 | 2013LA-000014-0D100 | 2012LA-000028-0CV00 | 2014LA-000061-0D100 | EMER-036-2014 | | Se revisa la experiencia presentada para el ingeniero, se analizan aquellas cartas en las que se logra evidenciar alguna similitud con la experiencia solicitada en drenajes digase en este caso alcantarillas C-76 CLASE III y cabezales CA-1 Y CA-6, ya que en la oferta se emiten muchas certificaciones que nada tienen que ver con el objeto contractual. No se da como válida ninguna de las cartas visto que ninguna indica el monto correspondiente a las líneas posiblemente evaluables, la empresa no atendió a la solicitud expresa en este tema, por lo que no es factible evidenciar que las mismas cumplen con los 20,0000 mínimos solicitados en el cartel de licitación. por otra parte, las cartas no son giradas por el dueño del proyecto que en este caso son CONAVI y CNE. |
| Tipo Cliente | Público | Público | Público | Público | Público | Público | Público | Público | | |
| Monto Mínimo 20.000.000 | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | ₡ 20.000.000,00 | |
| Antigüedad (Saños) | 2012 | 2012 | 2013 | 2013 | 2014 | 2014 | 2017 | 2015 | 2012 | |
| Condición de Recepción | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | Conforme | |
| Similitud de Experiencia | SI | SI | si | SI | SI | SI | NO | NO | si | |
| Emisión del Cliente | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | si | |
| Certificacion Notario | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | |
| Cópia del Contrato | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | |
| Experiencia Inscrita CFIA | 575796 | 575805 | 583944 | 619318 | 628658 | 643630 | 758882 | NO INDICA | si | |
| **ACEPTACIÓN EXPERIENCIA** | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | |

## TABLA N°10 EXPERIENCIA DEL INGENIERO DE LA EMPRESA AJIMA EN PROYECTOS DE MANTENIMIENTO

| ITEM DE CALIFICACIÓN | EXPERIENCIA INGENIERO AJIMA MANTENIMIENTOS | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Cantidad | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | | | Item de Evaluacio | Comentario Final |
| Procedimiento | 2011LA-000063-OCV00 | 2012CD-000040-OCV00 | 2012LA-009-OCV00 | 2012LA-000085-0D100 | 2013LA-000014-0D100 | 2012LA-000028-OCV00 | 2015BI-00001-32700-PRVC | 2014LA-000061-0D100 | | No se da como válida ninguna de las cartas de experiencia correspondientes al ingeniero para lo que es mantenimiento por las siguientes razones: Las cartas no son emitidas por el dueño del proyecto (CONAVI-BID), no se indica la condición de recepción, no se indica la cuantía de las líneas que eventualmente se podrían tomar como evaluables para las cartas solicitadas para Mantenimiento de Caminos digase en este caso (Limpieza de cunetas, espaldón y conformación de superficie de ruedo, colocación y compactación de material) |
| Tipo Cliente | Público | Público | Público | Público | Público | Público | Público | Público | | |
| Monto Mínimo 20.000.000 | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | ₡ 20.000.000,00 | |
| Antigüedad (Saños) | 2012 | 2012 | 2013 | 2013 | 2014 | 2014 | 2016 | 2017 | 2012 | |
| Condición de Recepción | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | no indica | Conforme | |
| Similitud de Experiencia | SI | SI | si | SI | SI | SI | SI | NO | si | |
| Emisión del Cliente | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | si | |
| Certificacion Notario | N/A | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | N/A | |
| Cópia del Contrato | N/A | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | N/A | |
| Experiencia Inscrita CFIA | 575796 | 575805 | 583944 | 619318 | 628658 | 643630 | 779051 | 758882 | si | |
| **ACEPTACIÓN EXPERIENCIA** | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | SI | |

*"(...) La empresa AJIMA presenta cartas según las tablas N°7 y 8, de experiencia para la empresa en donde se hace referencia a la actividad de mantenimiento de caminos (proyectos de Limpieza de cunetas, espaldón y conformación de superficie de ruedo, colocación y compactación de material) en la misma carta se evidencia la actividad de sistemas de drenaje (proyectos de drenaje con alcantarillas tipo C-76 y cabezales CA-1, y CA-6.) visto que la administración requiere evaluar de forma individual la experiencia en ambas actividades, así fue solicitado en el cartel de licitación donde se indicó que se debían presentar 16 cartas* ***individuales,*** *se procedió a solicitar al oferente que desglosara por línea el precio de las actividades llevadas a cabo, esto en aras de poder cuantificar el monto de la experiencia que se evaluaría, tanto para sistemas de drenaje como para mantenimiento de caminos. En este sentido la administración en dos ocasiones solicitó la información a la empresa, así consta en las secuencias 87744 y 88023, sin embargo al cumplirse el tiempo establecido, la empresa no brindó la*

*información solicitada. En las Tablas 9y10 se evaluó la experiencia del ingeniero de la empresa, esta experiencia fue girada por una empresa privada, sin embargo el dueño de los proyectos a quien se le brindó el servicio es el CONAVI y la CNE, no se cumple con lo establecido en el cartel de licitación en donde claramente se indica que la experiencia debe ser girada por el dueño del proyecto es decir a quien se le brindó el servicio. Por otra parte se presenta igualmente un monto total del proyecto, no es posible cuantificar cuanto corresponde a cada actividad, se presentó una negativa por parte del oferente en subsanar esta situación y no desglosó el costo de las líneas como se le solicitó en dos ocasiones. (...)"* (Ver el expediente electrónico de la contratación en formato digital en SICOP al cual se accede en el sitio www.sicop.go.cr / indicando el número de procedimiento / [4. Información de adjudicación] / informe de recomendación de adjudicación / Copia del resultado de la verificación/ [2. Archivo Adjunto] / Documento "ANÁLISIS DE OFERTAS PARA EL PROYECTO.pdf [2.7 MB]" / páginas 8 y 9). **3)** Que mediante documento titulado "Análisis de ofertas para el proyecto" la Municipalidad de Buenos Aires respecto de las ofertas de J.R. AJIMA de Occidente S.A. y ALCAPRA ACP S.A., indicó: *"(...) En el caso de la oferta presentada por la empresa ALCAPRA ACP S.A no se da por válida por las siguientes razones: (...)Tanto la empresa como el ingeniero de la empresa no cumplen con el 50% mínimo de experiencia en trabajos con igual similitud al del objeto contractual en el caso de proyectos de sistemas de drenaje, por lo que según lo establecido en el Cartel de Licitación, esta oferta debe ser excluida. (...)Con respecto a la oferta presentada por AJIMA S.A. se descalifica por las siguientes razones: (...) No se reconoce experiencia ni para la empresa ni para el ingeniero en actividades similares a las del objeto contractual, la empresa omitió la solicitud de información para el análisis de esta experiencia. (...)"*(Ver el expediente electrónico de la contratación en formato digital en SICOP al cual se accede en el sitio www.sicop.go.cr / indicando el número de procedimiento / [4. Información de adjudicación] / informe de recomendación de adjudicación / Copia del resultado de la verificación/ [2. Archivo Adjunto] / Documento "ANÁLISIS DE OFERTAS PARA EL PROYECTO.pdf [2.7 MB]" / página 11).----------

**II. Sobre la existencia de vicios de nulidad absoluta, evidente y manifiesta en el procedimiento administrativo de contratación.** El artículo 176 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), dispone que: *"Cuando en el conocimiento de un recurso la Administración o la Contraloría General de la República consideren que se encuentran en presencia de un vicio causante de nulidad absoluta no alegado en el expediente lo pondrá en conocimiento de las partes por un plazo de entre tres a cinco días hábiles para que manifiesten*

*su posición al respecto."* Por otra parte, el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, dispone que *"(...) La anulación o desaprobación de un acto o de un contrato administrativo por vía de recurso, en ejercicio de tutela administrativa, se regirá por sus propias reglas. / La Contraloría, siguiendo los procedimientos propios del respectivo recurso, podrá declarar de oficio la nulidad de un acto o de un contrato administrativo recurrido, por motivos no invocados por el recurrente, sólo cuando la nulidad sea absoluta.(...)"* De conformidad con lo expuesto se tiene que independientemente del resultado del conocimiento del recurso de apelación, sea incluso que el mismo sea declarado sin lugar, la Contraloría General cuenta con la habilitación legal y reglamentaria para revisar y declarar nulidades absolutas en el concurso de manera oficiosa. Con fundamento en lo anterior, este Despacho, mediante auto de las siete horas treinta minutos del veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, concedió junto con la audiencia inicial, audiencia de nulidad, respecto a la eventual nulidad absoluta, evidente y manifiesta del procedimiento, indicando: *"(...) Asimismo, de acuerdo con las competencias de fiscalización superior de la Hacienda Pública, contempladas en los artículos 183 de la Constitución Política, 1 y 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, así como el numeral 176 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se concede audiencia de nulidad* ***a TODAS LAS PARTES*** *en el* ***mismo plazo****, para que se refieran a la* ***eventual nulidad del procedimiento*** *con fundamento en lo siguiente: Con vista en el cartel de la licitación se tiene que la metodología de evaluación se integra por los siguientes factores: plazo 10%, experiencia labores similares 15%, experiencia profesional labores similares 15%, precio 50%, 5% visita pre oferta al sitio, para un total de 100%. No obstante con vista en el desarrollo de dicha evaluación, respecto a los factores relativos a la experiencia (tanto de la empresa como del profesional a cargo del proyecto) se indica en el cartel que existe una metodología de aplicación tomando como base de admisibilidad un 50%, además de la aplicación de una regla de tres; sistema que podría eventualmente a devenir en inaplicable. Que con base en las anteriores consideraciones nos encontramos ante una aparente nulidad del acto de adjudicación en lo que respeta al procedimiento de contratación 2017LA-00014-0004200001.(...)"* (folio 69 del expediente de apelación). **La Administración** considera que no existe nulidad del sistema de evaluación y además explica de qué forma llegó a determinar el puntaje de la experiencia de la adjudicataria y de las empresas apelantes. **JR AJIMA de Occidente S.A**. indica que el vicio en el procedimiento que ha señalado es subsanable y que la metodología en sí misma no es el problema, siendo más bien la aplicación de la metodología el problema, por cuanto se le intentó dar otra concepción en aras de poder excluir su plica; siendo entonces que lo que existe es nulidad de la revisión de

su oferta. **ALCAPRA S.A.** indica que no es contundente que se realice la nulidad del proyecto ya que fue eliminada injustamente puesto que cumplió con todas las condiciones del pliego y se le quitó el puntaje sin existir un estudio detallado que verificó que el aspecto constructivo es homogéneo en cuanto a la construcción de pasos de alcantarillas. **La adjudicataria** indica que la metodología de evaluación es clara, ya que la regla de tres no requiere mayor aplicación de cálculos aritméticos y que se contaba con los parámetros para la aplicación del cálculo que realizó la Administración para asignar la puntuación. **Criterio de la División:** A efectos de resolver los recursos interpuestos y la eventual nulidad del cartel y del procedimiento de contratación en estudio, se hace necesario hacer ver que el artículo 51 del RLCA, establece que el cartel es el reglamento específico de la contratación y en este se entienden incorporadas todas las normas jurídicas, especificaciones técnicas y principios constitucionales aplicables. En adición a lo anterior, el artículo 52 del RLCA señala que el contenido del cartel debe considerar, entre otras cosas, la descripción de los bienes o servicios con la inclusión de especificaciones técnicas así como un sistema de valoración y comparación de ofertas (ver incisos g y h). Dentro del ejercicio desarrollado por el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, el artículo 55 indica que el sistema de evaluación debe contemplar los factores ponderables, el grado de importancia de cada uno de ellos, así como -y resulta en este caso un aspecto esencial para resolver- el método para valorar y comparar las ofertas en relación con cada factor. Además señala este mismo artículo que no podrán ser ponderados como elementos de evaluación los requisitos mínimos técnicos, legales o financieros que resulten indispensables para la contratación. En este punto resulta importante citar lo indicado por este órgano contralor en la resolución R-DCA-180-2016, de las catorce horas con cuarenta y nueve minutos del veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, respecto al sistema de evaluación: *"(...) así por ejemplo para el factor experiencia debe indicarse qué tipo de experiencia es la requerida por la Administración, si esta debe acreditarse en determinada tipologías constructivas, el período de ejecución del proyecto, si el proyecto fue recibido a satisfacción de la Administración o un particular contratante, la cantidad metros de construcción concluidos, antigüedad de la empresa, entre otras, y muy importante, la forma en que debe acreditarse, sea por cartas, referencias, cuadros comparativos, declaraciones juradas entre otros. Pero además de eso, establecer la forma en que será evaluada cada una de esa experiencia que se requiere, y como se asignará el puntaje respectivo. Lo anterior es importante, porque debe tomar en cuenta la Administración, que el sistema de evaluación viene a conformarse por todos aquellos factores objetivos que permiten en igualdad de condiciones seleccionar a la mejor oferta, para cual estos factores deben*

*reunir al menos las siguientes características: proporcionado, pertinente, trascendente y aplicable. Bajo este orden de ideas, en nuestra resolución R-DCA-210-2013 del 22 de abril del 2013, este Despacho señaló sobre el tema: "(…) Sobre este aspecto deben considerar los objetantes como primer orden, que la Administración goza de una total discrecionalidad para definir los factores de ponderación dentro un sistema de evaluación, debiendo observarse únicamente que los factores incorporados en el mecanismo resultante cumplan con cuatro reglas esenciales: proporcionados, pertinentes, trascendentes y que el sistema como tal resulte aplicable. El primero de ellos refiere al equilibrio o proporcionalidad que debe existir entre cada uno de los factores a evaluar, de manera que cada uno tenga su justo peso dentro del sistema de evaluación. El segundo y tercero corresponden respectivamente, a que los factores a evaluar deben ser pertinentes, es decir, que guarden relación con el objeto contractual y trascendentes o sea, que estos factores representante elementos que ofrezcan un valor agregado a la calificación. Finalmente, tenemos la aplicabilidad, que consiste en que este sistema de evaluación debe resultar aplicable por igual a las ofertas, pues puede ser que cumpliendo con los tres puntos anteriores, el sistema al momento de desarrollarlo o "correrlo" resulte de imposible aplicación. La anterior referencia es importante, por cuanto para tener por cuestionado algunos o todos los elementos del sistema de evaluación de un concurso, el objetante debe demostrar con claridad que ellos resultan contrarios a alguno de los cuatro puntos brevemente referenciados (…)".* Ahora bien, aplicando todo lo anterior para el caso particular, se tiene que el sistema de evaluación definido en el pliego de condiciones señalaba que la calificación de experiencia (del oferente y del ingeniero) representaban un total de 30% (15% cada uno), y adicionalmente se indicaba: *"(...) Ofertas cuya calificación para los ítems de experiencia no obtengan al menos un 50% tanto en: a) drenaje con alcantarillas tipo C76 y cabezales CA-1 y CA-6, como en: b) limpieza de cunetas, espaldón y conformación de superficie de ruedo, colocación y compactación de material serán excluidas. Para determinar el peso de cada certificación se utilizará el método regla de 3. (...)".* (ver el expediente electrónico de la contratación en formato digital en SICOP al cual se accede en el sitio www.sicop.go.cr / indicando el número de procedimiento / [2. Información del cartel] / página Detalles del Concurso, / Punto 2 Sistema de Evaluación de ofertas / consulta de los factores de evaluación / Método de evaluación / contenido/ y Selección de factores para la evaluación -posicionándose sobre cada uno). Ahora bien, dentro de la evaluación para ambos factores, se indica que dicha experiencia debe ser acreditada mediante certificaciones individuales en los últimos 5 años de al menos 16 trabajos (8 en drenajes y 8 en mantenimiento), la cual debe ser emitida por el dueño o destinatario del servicio, y que indique una descripción detallada del servicio, la fecha de inicio y término, destinatario del contrato, costo total, entre otros. Así pues de lo expuesto anteriormente, puede concluirse en primer lugar

que el cartel exige que se deben presentar al menos 16 cartas como mínimo (8 en drenaje y 8 en mantenimiento), no obstante el propio pliego de condiciones también señala que se debe tener un 50% para cada uno de los trabajos (drenaje y mantenimiento), esto tanto para la empresa como para el ingeniero de la empresa. Así pues, en este punto es justamente donde el sistema de evaluación deviene en inaplicable, ya que por ejemplo, si una empresa tuviera cuatro cartas en drenaje y cuatro en mantenimiento, tendría el 50% requerido en un punto del pliego de condiciones, pero por otro lado, no tendría al menos las dieciséis cartas que también pide el cartel como mínimo tanto para la empresa y para el ingeniero; con lo cual es claro que el pliego de condiciones para efectos de evaluación es inaplicable. Asimismo, y si bien el cartel indica que "aplicará regla de tres" para evaluar las ofertas, lo cierto es que no se ha logrado explicar tampoco, qué porcentaje representa cada una de las cartas de experiencia, dentro del 15% de cada uno de los factores de evaluación, sobre el cual, tal y como se indicó, no se tiene tampoco certeza respecto al mínimo de cartas a aportar al exigir por una parte dieciséis cartas y por otra, "al menos un 50%" en cada uno de los factores de evaluación de experiencia. Así las cosas y si bien la Administración considera que el sistema de evaluación es aplicable, lo cierto es que el mismo no es claro en cuanto a los requisitos mínimos que deben cumplir los oferentes en cuanto a la experiencia de su empresa y de su ingeniero y además, tampoco es claro en cuanto al porcentaje que representan las cartas aportadas, con respecto al porcentaje total del factor; es decir, no es claro en demostrar la forma en que los oferentes llegarían a ser calificados, en relación a las cartas aportadas y el porcentaje del factor de evaluación. Todo lo anterior implica por lo tanto que la metodología de este factor del sistema de evaluación no sea aplicable y por ende, no se cumple con las disposiciones de los artículos 55 y 56 del RLCA, en tanto el método para valorar y comparar las ofertas no es claro, en tanto no se explicó de manera clara y precisa cómo se iba a acreditar y puntuar la experiencia. Si bien entiende este órgano contralor que la Administración cuenta con las facultades discrecionales necesarias para definir el sistema de evaluación que estime más conveniente para la satisfacción de sus necesidades, lo cierto es que existe una obligación normativa de que estos factores que sean utilizados por la Administración deben ser, entre otras cosas, claros y aplicables, por cuanto de lo contrario los participantes de un determinado procedimiento concursal no sabrían de manera clara, los factores bajo los cuales su oferta sería analizada, lo cual resulta lógicamente contrario a los principios de libre concurrencia e igualdad de trato; además de ser a todas luces un

supuesto de inseguridad jurídica, no solo para los participantes, sino también para la propia Administración que no tendría certeza sobre cómo evaluar realmente las ofertas y por ende, lograr seleccionar la mejor de las plicas. Así pues considera esta Contraloría General de la República, que ante la inexistencia de un metodología clara en torno a la forma de otorgar puntaje por el factor de experiencia en el cartel, tanto para la empresa como tal, como para el ingeniero de la empresa, lo más conveniente es **declarar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta** de estos factores, categorización que se realiza en vista de la claridad y fácil constatación con que se observa se ha privado a estos factores de experiencia de una metodología clara, lo cual supone una sencilla verificación incluso resultando en sí misma, de una inaplicabilidad objetiva por parte de la Administración, ya que como se indicó, no existe una metodología clara al respecto de cómo va a ser analizada esta experiencia a los oferentes del concurso. Ahora bien, resulta importante aclarar que si bien los factores de evaluación de experiencia resultan nulos, esto no provoca necesariamente la nulidad del procedimiento en general ni del acto de adjudicación, toda vez que si bien resulta inaplicable el factor como evaluación, se mantiene el requerimiento como admisibilidad a la luz de lo que será expuesto por este órgano contralor de seguido, en aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y conservación de ofertas.----------

**III. Sobre la legitimación de la apelantes.** El artículo 184 del Reglamento a la Ley Contratación Administrativa (RLCA) indica que: *"(...) Podrá interponer el recurso de apelación cualquier persona que ostente un interés legítimo, actual, propio y directo (...)",* normativa que impone realizar el análisis referente a la legitimación, como actuación previa para determinar la procedencia o no del estudio de los argumentos en que los apelantes apoyan su recurso. Sobre este tema, de previo a entrar a conocer los alegatos expuestos por las apelantes en sus recursos, se debe analizar este extremo como primer orden, a efecto de determinar precisamente, si es procedente conocerlos o si por el contrario, resulta innecesario al carecer las apelantes de la legitimación necesaria para resultar eventualmente readjudicatarios del proceso. **i) Sobre la experiencia mínima de ALCAPRA ACP S.A**. **La apelante** indica que el requerimiento del apartado 15.5 del cartel en cuanto requiere de tuberías tipo C-76 y cabezales CA-1 y CA-6 limita de manera innecesaria la experiencia que puede aportar las empresas, ya que considera que no posee sustento técnico por cuanto la metodología de cálculo e instalación son idénticas para tuberías de concreto reforzado como para sin refuerzo. Señala que su representada presenta todas las constancias

para evaluación de experiencia siendo estas algunas tubería C14 por lo cual la Administración toma la decisión de descalificarlas por solicitar tubería C76, pero que en realidad la diferencia entre ellas es que la C14 no posee estructura de hierro interna lo que estima es un motivo meramente técnico, no relacionado con la metodología de construcción que se realiza, por lo que estima que no existe diferencia con utilizar tubería C14 o C76. . **La Administración** indica sobre el recurso de ALCAPRA que este no es el momento procesal oportuno para realizar objeciones en el cartel, que es lo que estima que se desprende del texto del recurso de la empresa. **La adjudicataria** indica respecto al recurso de ALCAPRA que el recurrente pretende mediante el recurso de apelación; activar el recurso de objeción al cartel al indicar que *"el requerimiento limita de manera innecesaria la experiencia que puede aportar las empresas…",* es decir pudo en el momento procesal oportuno realizar sus alegatos y no venir a querer mediante el instrumento de apelación que se le validen aspectos que no cumple su oferta; por lo anterior debió avocarse el apelante a cumplir con la experiencia tal y como la solicitó la administración de acuerdo con la discrecionalidad que tiene para evaluar este ítem, aspecto que ha sido abordado por ese ente contralor en reiteradas ocasiones; por lo anterior estima que no es cierto, que se de alguna ventaja competitiva toda vez que el cartel fue claro en la forma en cómo se requería la experiencia; y el mismo no fue objeto de recurso alguno. **Criterio de la División:** Antes de iniciar con el análisis del caso, resulta necesario indicar que esta Contraloría General de la República, con el afán de analizar si las empresas recurrentes cuentan con un mínimo necesario de cartas de experiencia, se ha decantado por una interpretación más favorable para la conservación de las plicas, en aras del principio de eficacia, eficiencia y conservación de las ofertas, siendo que si bien el sistema de evaluación para el apartado de experiencia de la empresa y del ingeniero no resulta aplicable para temas de calificación y por ende es nulo, sí puede ser utilizado para definir admisibilidad -siendo que así mismo era también definido en el cartel-, y en los términos que se expondrán a continuación. Así pues, utilizando este esquema que resulta más favorable para las recurrentes, considera este órgano contralor que cada una de los oferentes debían presentar al menos, cuatro cartas de experiencia en mantenimiento y cuatro para drenaje, para demostrar la experiencia de su empresa, pero además cuatro cartas en mantenimiento y cuatro en drenaje para demostrar la experiencia del ingeniero de su empresa teniendo así que presentar un mínimo de dieciséis cartas de experiencia en total, siendo esto distinto a lo indicado por la Administración en tanto que ésta requería dieciséis cartas para el ingeniero y dieciséis cartas

para la empresa mínimo, añadiendo además otro "mínimo" de 50% de cartas, que como se indicó deviene en inaplicable. En otras palabras, si el cartel requería dieciséis cartas para cada factor, el 50% serían entonces ocho por factor, sin embargo ante la ambigüedad e inaplicabilidad estos -ya comentados- este órgano bajo una lectura más favorable para las apelantes, estima oportuno determinar la admisibilidad sobre ese 50% de las ocho cartas, es decir cuatro por factor, lectura que desde luego resulta menos gravosa para las recurrentes. Así pues, aplicando este escenario de cuatro cartas mínimo por actividad es que se analizará si las recurrentes llenan este requisito o no. Para el caso en específico de la recurrente ALCAPRA ACP S.A. (en adelante ALCAPRA) se tiene que la Administración licitante respecto a sus cartas de experiencia al momento de analizar las ofertas indicó que tanto la oferente como tal, como el ingeniero de la empresa no contaban con experiencia suficiente en sistemas de drenaje (hechos probados 1 y 2) debido a que entre otras cosas, aportan experiencia en tubería distinta a la requerida en el pliego de condiciones. Específicamente para el caso de la empresa, se tiene que la Administración toma como valida solamente dos de las cartas aportadas y para el caso del ingeniero solamente una de las cartas. Ahora bien, resulta necesario tener presente que este análisis era conocido por la recurrente desde antes de interponer el recurso de apelación y por ende contaba con la obligación de atacar el mismo en su recurso, para así demostrar que cumplía con el requisito cartelario de contar la experiencia mínima. Asimismo y de acuerdo a lo anteriormente explicado, este órgano contralor aplicando un escenario de más beneficiosa ha decido que para cumplir el mínimo cartelario la empresa recurrente debió demostrar al menos que cuatro de sus cartas -tanto para el ingeniero, como para la empresa- cumplían con los requisitos del cartel. Así pues, aplicando todo lo anterior al caso en concreto se tiene que a la recurrente, al analizar su oferta la Administración le indicó de manera clara que las cartas aportadas para demostrar la experiencia tanto de su empresa como de su ingeniero, se referían en su mayoría a tubería C14, lo cual era contrario al requisito cartelario de que debía tratarse de tubería C76 y además porque tenían una cuantía inferior a la pedida en el cartel. De acuerdo a lo anterior y dado que la recurrente conocía al momento de presentar su recurso de apelación el análisis que realizó la Administración de sus cartas de experiencia, contaba con la obligación de desvirtuar dicho análisis y demostrar de qué forma sus cartas sí cumplían con lo requerido, para cumplir con la adecuada fundamentación que le exigen los artículos 88 de la Ley de Contratación Administrativa y 185 de su Reglamento. Por el contrario, se observa que la recurrente se limita a indicar que la redacción del pliego de

condiciones limita innecesariamente la experiencia y que carece de sustento técnico, al permitir solamente tubería C76 y por ende excluir la experiencia que aportó en C14, cuando en realidad ambas tienen una metodología de construcción similar. Al respecto considera este Despacho que la recurrente se decanta por utilizar un argumento más propio del recurso de objeción, que de una apelación. Así pues, si la apelante consideraba que su tubería cumplía con lo pedido en el cartel, debió explicar de qué forma, a pesar de ser una tubería distinta a la pedida en el cartel, podía cumplir con el fin propuesto por la Administración que era demostrar experiencia en colocación de drenajes. Por el contrario, la recurrente se limita a señalar que la metodología de cálculo e instalación son idénticas, es el mismo para ambas tubería y que para demostrar lo anterior podía verse unos manuales de instalación, aportando además lo que parecen ser fichas técnicas de tubos de concreto. Al respecto debe tener presente la recurrente que es a ella únicamente a quien le corresponde el deber de demostrar sus argumentos y por ende, no basta con que refiera de manera general que en un determinado manual se encuentra la prueba de su argumento, sino que debe demostrar en qué parte de dicho manual es que se desprende que su argumento es válido y además las razones por las cuales esto es así. Así pues, viendo la apelante que la Administración no le había tomado como válidas las cartas de experiencia por la cuantía y por el tipo de tubería, debió demostrar mediante argumentos sólidos y prueba pertinente que sus cartas sí podían ser tomadas como válidas -incluso pudiendo aportar otras como hecho histórico-, ejercicio que no ha sido realizado por la recurrente, siendo que solamente se limita a utilizar un argumento propio de un recurso de objeción al considerar que lo requerido en el pliego de condiciones limita su participación, de manera injustificada. Si la recurrente consideraba que el cartel le limitaba su participación, debió recurrir el mismo en el momento procesal oportuno, siendo que en la actualidad el cartel se consolidó, requiriendo la presentación de experiencia relacionada solamente con tubería C76 y excluyendo las demás. De lo anterior se concluye que los argumentos de la apelante no son suficientes para desvirtuar el estudio realizado por la Administración, al no demostrar de qué forma sus cartas de experiencia sí pueden ser tomadas como válidas, a pesar de lo dicho por la Administración, por lo cual para el caso de la empresa como tal se deben tener como válidas solamente dos cartas de experiencia en proyectos de drenaje, siendo que las demás, según lo dicho por la Administración deben excluirse ya sea por relacionarse con tubería distinta a la C76 y además por el bajo monto de estas. Por su parte, para el ingeniero de la empresa deben tomarse como válida solamente una

carta, siendo las demás rechazadas por el tipo de tubería o por tener una cuantía inferior a lo pedido en el cartel (que de acuerdo a cláusula 15.6 del cartel en formato .pdf requería que fueron proyectos con montos no menores a los veinte millones de colones). Así las cosas, es claro que la recurrente no logra cumplir con el mínimo de cuatro cartas para experiencia en mantenimiento y cuatro en drenajes, definido por esta Contraloría General de la República como el escenario más favorable de admisibilidad, siendo que como se indicó, solamente tiene una carta valida en drenaje para el ingeniero y dos para la empresa como tal; sin que la recurrente haya logrado demostrar de qué forma otras cartas de experiencia deben ser tomadas en cuenta. Así pues, considera este órgano contralor que al no lograr la recurrente ni siquiera cumplir con el mínimo de cuatro cartas para cada actividad definida como el mejor escenario, es que no cuenta con posibilidades reales de resultar adjudicataria y que por ende, no ostenta tampoco la legitimación necesaria para recurrir el acto final del procedimiento. De acuerdo a lo anterior lo procedente es **declarar sin lugar** el recurso presentado, por falta de legitimación de la apelante, siendo que su condición de exclusión se mantiene. **ii) Sobre la experiencia mínima de JR AJIMA de Occidente S.A.** **La apelante** indica que se le excluyó porque según la Administración no acreditó experiencia conforme a lo requerido en el cartel en las cláusulas 15.2, 15.3, 15.4. 15-5 y 15.6 y que para considerar que no cumplía con la experiencia requerida en la contratación, la Administración se basa no en analizar la experiencia en proyectos como se requería en el cartel, sino que de manera creativa y sin que se haya indicado previamente en el cartel, realizan una segregación de actividades propias de un proyecto, drenajes, mantenimiento, etc., y aplican el sistema de regla de tres para “determinar el peso de cada certificación”, claro es que ni la determinación de que se segregarían de las cartas de experiencia que certificaba un proyecto lo atinente a las actividades de drenaje y mantenimiento, así también tampoco se especificó que se aplicaría la regla de tres para determinar el peso de cada certificación. Considera que a pesar de lo dicho en el análisis de ofertas no había nada que subsanar debido a que se presentaron las cartas de acuerdo a lo pedido en el cartel, además de que considera que no es cierto que se debían presentar dieciséis cartas individuales, así como tampoco considera que sea cierto, que no haya atendido las solicitudes de subsanación que se hicieron. Señala que luego de que la Contraloría coteje por sí misma las cartas de experiencia aportadas por su representada puede concluir que sí son acordes con lo requerido en el cartel ya que se trata de cartas de experiencia de trabajos de rehabilitación y mantenimiento vial, en las que se realizaron obras de

reacondicionamiento vial así como obras de drenaje. Estima por lo tanto que lo actuado por la Administración es nulo y por ende su oferta es adjudicable. Respecto a la experiencia del ingeniero director del proyecto indica que la Administración pierde la objetividad del requisito cartelario ya que con la documentación aportada queda a todas luces claro que el ingeniero propuesto cumple sobradamente con la experiencia solicitada, ya que se demostró que él fue el director técnico de todos los proyectos que se mencionan en las cartas entregadas y más importante aún que está debidamente certificado por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica. Además indica que en la cláusula 15.3 que es la única que menciona algo sobre la experiencia del ingeniero, no se requiere que la experiencia sea certificada por el dueño del proyecto a quien se le brindó el servicio como se señala en el oficio de revisión de ofertas, por lo cual no es posible extraer del cartel lo dicho por la Administración en su oficio de revisión de ofertas. **La Administración** indica que debe recordar que el cartel de licitación es integral y lo forman todas las partes incluidas en él. En el apartado [ 2. Sistema de Evaluación de Ofertas ] Consulta de los factores de evaluación, la administración estableció lo relacionado con el sistema de evaluación en cuanto a temas de experiencia. Indica que las afirmaciones de la recurrente no son ciertas por cuanto la Administración sÍ solicitó de forma expresa la presentación de cartas individuales para cada actividad contemplada en la contratación. Señala que sÍ se referenció el utilizar el método de regla de 3 para determinar el peso de cada certificación y sí estableció que las cartas debían ser emitidas por el dueño o destinatario del servicio, situación por la cual la administración en cumplimiento de lo establecido en el cartel de licitación no dio como válidas las cartas presentadas, por lo que considera que no es cierto que la administración utilizara requisitos extracartelarios en la etapa de valoración de ofertas. Finalmente indica que el Cartel ha sido claro en indicar la forma en la cual se debía presentar las cartas de experiencia tanto del ingeniero como de la empresa, situación que no se cumplió inicialmente en la oferta presentada por el recurrente. **La adjudicataria** indica que rechaza lo indicado, ya que es evidente que la Administración actuó en apego a la normativa y clausulas cartelarias; fundamentado lo anterior en resolución referente emitida por el órgano contralor dentro de las cuales se puede invocar la resolución R-DCA-0295-2017, en la cual queda de forma diáfana establecido que para acreditar experiencia la Administración cuenta con discrecionalidad para verificar la misma, es decir no basta con referenciar un sin número de proyectos si al final no es constatable las obras realizadas al carecer de la estructura indicada en

el cartel y por ende no puede y no debe suponer la Administración la veracidad de la misma. Señala que tal y como se puede verificar en la oferta presentada por la apelante; no logra demostrar la apelante experiencia positiva alguna ya que las pocas certificaciones individuales que aportan ninguna se ajusta a los requerimientos del cartel, ya que no es posible verificar el tipo de cabezales o tubería indicada en dichas certificaciones; como tampoco es posible cuantificar los costos intrínsecamente relacionados con las obras del objeto contractual; razón por la cual no puede la Administración comparar dichos trabajos realizados por la apelante versus lo requerido en el cartel. Manifiesta que en cuanto a lo que alega de que la administración no indicó en el cartel la cantidad de certificaciones individuales al respecto únicamente basta con leer con detenimiento desde el expediente electrónico el cartel en el apartado: [ 2. Sistema de Evaluación de Ofertas ] Consulta de los factores de evaluación posicionar el cursor sobre los factores número 476 y 477, y leer la información en cuadro emergente, donde claramente dice*: "certificación individual de al menos 16 trabajos…."* por lo que la ocurrencia parece ser del apelante al querer desvirtuar el cartel de marras. Señala que en cuanto a lo que alega referente a la experiencia del ingeniero es menester indicar que mediante resolución R-DCA-0516-2017 ya ese órgano había resuelto precisamente un recurso presentado por esta misma firma, la cual para el presente recurso aporta la misma información referente al ingeniero y le ordena al ente contralor que realice un ejercicio de cotejar las cartas de experiencia aportadas, situación esta última que le corresponde al apelante demostrar ampliamente como bien lo indicó ese órgano contralor en la resolución supra, en cuanto a quien le corresponde demostrar sin dejar lugar a dudas. **Criterio de la División:** Al igual que en el recurso anterior, esta Contraloría General de la República, dada la inaplicabilidad del sistema de evaluación, considera oportuno para determinar la elegibilidad de las recurrentes, que logren cumplir con un escenario mínimo, de carácter más favorable para las empresas y por ende, se requerirá de cuatro cartas por actividad (drenaje y mantenimiento) en tanto cuatro cartas implica el cincuenta por ciento, de las ocho cartas por actividad definido en el propio cartel. Ahora bien, una vez explicado lo anterior, resulta preciso indicar también, que el sistema de evaluación del presente concurso se encuentra dentro del pliego de condiciones digital que consta en el sistema de compras públicas SICOP al cual se accede en el sitio www.sicop.go.cr / indicando el número de procedimiento / [2. Información del cartel] / [2. Sistema de Evaluación de Ofertas] / Consulta de los factores de evaluación / contenido y además [selección de factores para la evaluación], posicionándose con el cursor

sobre cada uno de los factores. Así pues, de las disposiciones normativas resulta claro que el sistema de evaluación para el tema de experiencia era claro en requerir de los oferentes ocho cartas en drenaje y además ocho cartas en mantenimiento (limpieza de cuneta, espaldón y conformación de superficie de ruedo, colocación y compactación de material), tanto para la empresa propiamente como para la el ingeniero en cuestión. Además se observa también que el pliego de condiciones indica que las cartas de experiencia debe ser emitida por el dueño o destinatario de esa venta o servicio y que además debería realizarse una descripción detallada del objeto vendido, la fecha de inicio y del término, además del destinatario del contrato, si se dio por subcontratación y el costo. Por lo tanto, una primera conclusión a la que puede llegar esta Contraloría General es que la Administración sí definió de manera previa los parámetros de calificación, definiendo en el pliego de condiciones del sistema de compras públicas SICOP, la información que la apelante extraña. Si bien la apelante revisó un documento en formato .pdf que se encontraba disponible para descarga, lo cierto es que tenía que conocer que dentro del sistema de compras públicas SICOP el pliego de condiciones se encuentra justamente incluido en esa misma página, siendo entonces el documento .pdf que tomó como cartel, un complemento a las disposiciones normativas del pliego cartelario en SICOP y no como el cartel único y exclusivo. De acuerdo a lo anterior, es claro que la apelante no tuvo conocimiento de los elementos del sistema de evaluación bajo los cuales iba a ser calificado, pero no necesariamente porque la Administración no los diera a conocer de manera oportuna, sino debido al desconocimiento de la apelante del correcto uso del sistema de compras públicas SICOP, que despliega más información al posicionar el cursor sobre ciertos elementos del mismo. Por lo anterior es que no puede considerar esta Contraloría General que la Administración evaluó criterios extracartelarios para eliminar del concurso a la empresa apelante, en tanto la indicación de que tanto la empresa como el ingeniero debían aportar ocho cartas tanto en sistemas de drenajes, como en mantenimiento era clara desde el pliego de condiciones; asimismo el cartel es claro que la experiencia debía ser demostrada a través de cartas de experiencia que debían ser emitidas por el dueño o destinatario de la venta o servicio. Por todo lo anterior es que no resulta de recibo lo dicho por la apelante, en cuando a que se evaluaron requisitos extracartelarios, al realizarse una segregación de las cartas en drenajes y mantenimiento, al requerirse dieciséis cartas individuales y al exigir que las cartas debían ser certificadas por el dueño del proyecto; todo esto debido a que, como se indicó anteriormente, el

cartel sí contemplaba todas estas disposiciones. Ahora bien, la apelante indica también que las cartas de experiencia sí cumplen con todo lo solicitado y que luego que la Contraloría revise las cartas podrá ver que esto es cierto. Al respecto resulta preciso recordarle a la apelante, que esta tiene la carga de la prueba y que por ende, de acuerdo a los artículos 88 de la Ley de Contratación Administrativa y 185 de su Reglamento, tiene el deber de fundamentar de manera adecuada su recurso, demostrando sus argumentos y por lo tanto, para el caso en cuestión debía demostrar por qué sus cartas sí cumplen con todo lo pedido en el cartel, sin que resulte de recibo que de manera genérica, le remita a la Contraloría General la labor de revisar sus cartas, sino que, por el contrario es a la recurrente a quien le corresponde el deber de demostrar por qué las cartas sí cumplen con lo pedido en el cartel. Para el caso en cuestión, la apelante debía demostrar por qué sus cartas sí cumplían con las formalidades que ya se analizó el cartel sí pedía, máxime que desde el momento de que se analizaron las ofertas conocía las razones por las cuales no se tomaron en cuenta las cartas aportadas (hecho probado 2) y por ende, las razones de por qué fue excluida (hecho probado 3). Al analizar las ofertas la Administración licitante consideró que ninguna de las cartas de experiencia aportadas por la apelante, tanto para su empresa, como para su ingeniero cumplían con los requisitos del pliego de condiciones (hecho probado 2) ya que entre otras cosas, no aportó el desglose de los costos para identificar el costo correspondiente, que las cartas hacían referencia a proyectos de otra índole, que no se indicaba el tipo de tubería colocado, además de que no fueron emitidas por el dueño del proyecto. Así pues, era deber del apelante demostrar que sus cartas, a pesar de lo dicho por la Administración en el análisis de ofertas, sí cumplían con todo lo pedido en el cartel, indicando por ejemplo que sí se aportó desglose de precios que cumpliera con el mínimo de veinte millones por proyecto, que las cartas hacían referencia a experiencia en la tubería requerida y que además dichas cartas fueron emitidas por la persona o empresa a la que se le brindó el servicio, ejercicio que no fue realizado por la recurrente. Al respecto considera esta Contraloría General de la República que la apelante no ha logrado desvirtuar el criterio de la Administración que la excluye del concurso, por no aportar la experiencia tal y como lo pedía el pliego de condiciones (hecho probado 3), al no cumplir con la exigencia de aportar una debida fundamentación de por qué sus cartas deben ser tomadas en cuenta, siendo que no resulta de recibo, encomendar dicha tarea a esta Contraloría General, por cuanto de lo contrario estaría este órgano contralor creando prueba a favor de una parte en particular. Así pues, debió la

recurrente explicar por qué sus cartas cumplen con todo lo pedido en el cartel, ejercicio que como se indicó no fue realizado por la apelante, sino que esta se limitó a señalar que la Administración le evaluó temas extracartelarios, cuando en realidad sus cartas cumplen con todo lo pedido. Sobre la imposibilidad de indicarle a la Contraloría General de la República que debe ser esta quien revise la experiencia de la apelante, a la misma empresa JR AJIMA de Occidente S.A., mediante resolución R-DCA-0516-2017 de las catorce horas dos minutos del once de julio de dos mil diecisiete se le indicó: *"(...)Así las cosas, aspectos tales como cartas o certificaciones individuales, acreditación de experiencia en drenajes y alcantarillas de cuadro tanto de la empresa oferente como del ingeniero (al menos en el mínimo dispuesto en el cartel como admisibilidad), referencia de los años concretos en que se realizaron las obras, costo total de las obras, entre otros, resultan aspectos sobre los cuales la empresa apelante debía realizar un ejercicio de fundamentación y acreditación que demostrara que cumplía con los requisitos establecidos en el cartel; análisis que por el contrario es dejado de lado por parte de la recurrente al indicar en su recurso que cualquier ejercicio de constatación le correspondía a la Administración o bien a esta Contraloría General, contrario al citado artículo 185 del RLCA, en tanto que la responsabilidad de demostrar su decir y en este caso demostrar que cuenta con la experiencia solicitada por la Administración - de acuerdo a las condiciones fijadas en el ordenamiento jurídico -cartel- es de su absoluta responsabilidad (...)".* Así pues, al no demostrar de qué forma sus cartas sí cumplen con lo requerido en el cartel, tampoco logra llegar al escenario mínimo más favorable definido por esta Contraloría, ya que no podría ser como válida ninguna de sus cartas y por ende, al no tener ninguna carta elegible no cumpliría con el requisito de admisibilidad, lo que a su vez, implica que no ostente la legitimación necesaria para recurrir. De acuerdo a todo lo anterior, considera este órgano contralor que el recurso de la apelante debe ser **declarado sin lugar** al no tener legitimación para recurrir, ya que no cumple con el requisito de experiencia mínima y por ende no podría resultar adjudicataria del proceso en cuestión. En virtud de lo anterior, deviene en innecesario llevar a cabo el análisis de otros aspectos de los recursos incoados al carecer de interés práctico para la resolución del caso, con fundamento en lo señalado en el artículo 191 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.----------

**POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 85 y 88 de la Ley de Contratación Administrativa, 176, 182, 190 y 191 sde su Reglamento, se resuelve: **1) DECLARAR LA NULIDAD ABSOLUTA, EVIDENTE Y MANIFIESTA** de los factores EXPERIENCIA DE LA EMPRESA U OFERENTE y EXPERIENCIA

DEL INGENIERO (total 30%) del sistema de calificación dispuesto en el pliego de condiciones. **2) DECLARAR SIN LUGAR** los recursos apelación interpuestos por las empresas **ALCAPRA ACP S.A. y J.R AJIMA DE OCCIDENTE S.A.,** en contra del acto de adjudicación de la Licitación Abreviada N° 2017LA-00014-0004200001, promovida por la Municipalidad de Buenos Aires, para la contratación de "Maquinaria para la rehabilitación y mantenimiento de los caminos 6-03-12, 6-03-066 y 6-03-029 con recursos del INDER", acto recaído a favor del consorcio ALGRASA-ALBASA., por un monto de ¢134.131.568,99 (ciento treinta y cuatro millones ciento treinta y un mil quinientos sesenta y ocho colones con 99/100). **3)** De conformidad con el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa. **NOTIFÍQUESE.** ----------

**ORIGINAL FIRMADO**

Allan Ugalde Rojas
**Gerente de División**

**ORIGINAL FIRMADO**

Edgar Herrera Loaiza
**Gerente Asociado**

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

**ORIGINAL FIRMADO**

Marlene Chinchilla Carmiol
**Gerente Asociada**

Estudio y Redacción: Marco Antonio Loáiciga Vargas.

MALV/mzg
**NN:13031(DCA-2684-2017)**
NI: 20316-20446-20474-21029-22129-22132-22222-22239-22272-25190-25784-25816-25896-25934-26458-2663326741
Ci: Archivo central
**G: 2017002552-2**