

R-DCA-1244-2019

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las once horas con treinta y seis minutos del dos de diciembre de dos mil diecinueve.-----

RECURSO DE OBJECCIÓN interpuesto por **MTS MULTISERVICIOS DE COSTA RICA, S.A.** en contra de las modificaciones al cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2019LN-000002-000420001** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES** para la compra de maquinaria de producción y equipo de transporte para la UTGVM.-----

RESULTANDO

I. Que el dieciocho de noviembre del dos mil diecinueve la empresa MTS Multiservicios de Costa Rica, S.A. presentó ante la Contraloría General de la República recurso de objeción en contra de las modificaciones al cartel de la licitación pública No. 2019LN-000002-000420001 promovida por la Municipalidad de Buenos Aires.-----

II. Que mediante auto de las ocho horas diecinueve minutos del veintiuno de noviembre del dos mil diecinueve esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre el recurso de objeción interpuesto. Dicha audiencia fue atendida mediante oficio UTGV-MBA-947-2019 del veintiséis de noviembre del dos mil diecinueve el cual se encuentra incorporado al expediente de la objeción. -----

III. Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes. -----

CONSIDERANDO

I.- SOBRE EL FONDO. 1) Sobre el plazo de recepción de ofertas. La objetante señala que al amparo de la resolución R-DCA-1135-2019 del órgano contralor, la Administración procede a modificar la cláusula de admisibilidad tres de la línea uno, relativa a la transmisión. Señala que con la modificación se da una variación esencial en el objeto y, a pesar de ello, la Municipalidad no otorga una prórroga de 15 días hábiles del plazo para la apertura en perjuicio de los oferentes. El municipio no considera que se trate de una modificación esencial a pesar de que se cambió el objeto. Considera que la cláusula limita su participación al ser tomada como una simple aclaración y no haberse corregido el plazo de apertura de ofertas en los términos del 60 RLCA, lo que implica que los oferentes no tendrán tiempo para preparar sus ofertas. Solicita que se modifique el plazo a 15 días hábiles, de forma que se otorgue al menos cinco días hábiles para objetar. La Administración señala que el recurso presentado por el

recurrente carece de fundamentación técnica, ya que no se visualiza la restricción a que la empresa pueda participar, por lo que preocupa que su intención sea únicamente la de retrasar el proceso licitatorio sin plena conciencia de lo perjudicial que es para la Administración y para el cantón. Afirma que el objetante debe realizar un ejercicio tendiente a cuestionar y evidenciar que el acto recurrido es contrario a los principios rectores de la contratación administrativa, por lo que no resulta suficiente con que el objetante motive su pretensión únicamente en que se permita la participación del equipo o sistema que pretende ofrecer. Indica que, por lo señalado, se rechaza de plano todo el recurso por falta de argumentación técnica. Añade que la Administración ha resuelto los recursos de objeción presentados con anterioridad, que se mantuvieron los puntos que fueron rechazados de plano y se argumentaron técnicamente los que fueron acogidos parcialmente con lugar. Expone que se presentaron las aclaraciones técnicas correspondientes y los cambios realizados fueron complementarios y no esenciales por lo que se prorrogó la fecha de apertura en un plazo lógico y prudencial. **Criterio de la División:** Respecto a este alegato de la acción recursiva, este órgano contralor observa que en fecha 21 de noviembre de 2019, encontrándose el recurso ante esta sede, la Administración prorrogó en el Sistema Integrado de Compras Públicas el plazo para la presentación de las ofertas, para el día 05 de diciembre de 2019. Lo anterior implica que se les ha concedido a los potenciales oferentes el plazo de 10 días hábiles adicionales para la confección de las plicas y que, por ende, no existe la limitación alegada por el objetante. Aunado a lo anterior, en el caso concreto el recurrente tampoco hace un ejercicio para demostrar por qué necesita más plazo y por qué el otorgado por la Administración es insuficiente y se constituye en una limitación a su participación. En virtud de lo indicado, se impone declarar **sin lugar** este extremo del recurso de objeción incoado. **2) Sobre el peso de carga de las vagonetas.** La objetante señala que la Contraloría General sobre este punto en la ronda anterior, resolvió que la Administración debía establecer de forma clara las medidas y cantidades dispuestas en el cartel como un mínimo, declarando parcialmente con lugar este extremo. Indica que ante la orden del órgano contralor, la Administración mantuvo lo establecido en el cartel pero ahora contradicen su postura anterior en cuanto a que el mínimo era 21.000 kilogramos y se podía ofrecer una carga superior y ahora no hay carga mínima pues a veces se utilizará toda la capacidad volumétrica y en otras poco peso. Considera que con esta indicación de la Administración, queda demostrado que la Municipalidad no hizo el estudio técnico ni el de mercado y tampoco sabe qué necesita. Ahora el Municipio manifiesta

que lo que define la capacidad de carga ahora es lo que defina la Reglamentación de Pesos y Dimensiones, el cual es contrario a lo que dispone el cartel. Considera que es clara la confusión y falta de asesoría técnica de la Administración, siendo además que son conformes con lo dispuesto en el artículo 51 del RLCA por cuanto manifiestan que el oferente debe ajustarse a lo dictado en la reglamentación de pesos y dimensiones pero el cartel no se ajusta en cuanto a las capacidades de los ejes delantero y trasero. Aporta como prueba el diagrama de pesos permitidos por ley. Solicita que de forma clara, el pliego cartelario establezca que las medidas y cantidades dispuestas en el cartel corresponden a un mínimo o en su defecto que definan que los oferentes se deben ajustar al Reglamento de cita, debiendo eliminar las capacidades de ejes indicadas en el cartel que no son acordes a la Reglamentación. La Administración expone que en el oficio No. UTGV-MBA-909-2019 de fecha 14 de noviembre de 2019 se acató lo resuelto en la resolución número R-DCA-1135-2019. Establece que la góndola deberá ser nueva y con una capacidad de 14 metros cúbicos como mínimo, construida en acero para transportar materiales con un peso de aproximadamente 1500 kilos por metro cúbico, para servicio pesado. Aclara que en ninguna parte del cartel se está solicitando una capacidad de carga útil de la vagoneta, por ello este tema no debe ser considerado dentro de análisis del cartel y se está prestando para mal interpretaciones. Agrega que en el cartel se solicita una góndola con una capacidad volumétrica mínima de 14 m³, seguidamente establece que para transportar materiales con un peso aproximado de 1500 kg/m³, y que la misma debe ser para servicio pesado, todo de acuerdo con las necesidades del Cantón de Buenos Aires y en concordancia con los diferentes tipos de materiales presentes en el cantón que se deben transportar. Explica que cuando se indica trabajo pesado, quiere decir que debe utilizarse aceros muy resistentes para tener una construcción robusta y de larga duración con el fin de soportar el peso de materiales pesados, de tal manera que resista los golpes o impactos de los mismos cuando sea cargada por el retro excavador o la excavadora, sin que sufra deformaciones prematuras, también debe ser capaz de soportar los esfuerzos de torsiones a la que será sometida por las condiciones difíciles de los caminos vecinales, sin lastre, con piedras, ondulados, angostos, barro, exceso de polvo, de ahí que se está pidiendo una vagoneta para servicio pesado en todos sus componentes, de tal forma que pueda cumplir su trabajo sin que esté sometida a sobrepesos. Sobre el peso a transportar, afirma que entre los principales requisitos está cumplir con el Reglamento de Pesos y Dimensiones del MOPT, una vez realizado el pesaje respectivo, se obtiene la tarjeta

de pesos y dimensiones para circular dentro del país y es el MOPT quien define la carga útil legal a transportar para un vehículo tipo 6x4, es decir, que la vagoneta dependiendo de la densidad del material en algunos casos no se puede hacer uso de los 14 M3 porque se sobrepasa la carga permitida por Ley. **Criterio de la División:** En el caso concreto, se tiene que la versión anterior del pliego de condiciones disponía lo siguiente: “**LINEA 1.- TRES VAGONETAS / REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD:** [...] **1. DESCRIPCIÓN:** *Tres camiones tipo vagoneta, mínimo tracción 6x4, con góndola, para una capacidad volumétrica mínima de 14 m³, año 2019 o superior, totalmente nuevos y listos para su inmediata operación. Todos los datos y descripciones fundamentales que sean necesarios para identificar el objeto de este concurso deben estar respaldados por documentos emitidos únicamente por el fabricante, indicar país de origen del chasis y góndola. En caso de discrepancia entre lo ofrecido y la información técnica del fabricante, prevalecerá esta última. [...] 4. EJE ANTERIOR:* Capacidad de los ejes: **Eje anterior o delantero** de al menos 9 000 kg (nueve mil kilogramos), apto para trabajo pesado. **Eje Posterior:** *Trasero tipo tándem, de al menos 20 500 kg (veinte mil quinientos kilogramos), los diferenciales deberán ser para servicio pesado, el eje debe ser tándem de ocho ruedas, preferiblemente con sistema de bomba de lubricación y sistema de bloqueo longitudinal y transversal operado desde la cabina a discreción del operador, esto por el tipo de trabajo a que estará expuesta la unidad (zonas montañosas, con vados, pendientes elevadas, caminos en tierra, erosionados, con huecos y otras condiciones difíciles), además se debe indicar los modelos de los ejes ofrecidos, marca y capacidad en kilogramos de cada uno, con una relación del eje trasero de un radio de al menos 5:10:1.” Al respecto, el objetante -en esa ocasión previa- estableció que el objetivo de la Municipalidad era transportar materiales en una góndola de 14 m³ con una densidad de 1.500 kg/m³, es decir, 21.000 kg de material por vagoneta, por lo que solicitó que se permitiera presentar la oferta con un esquema de medidas del equipo ofrecido o aumentar la capacidad de carga del eje trasero a un mínimo de 26.000 kg. Así las cosas y considerando las particularidades del concurso, esta División señaló, en la resolución No. R-DCA-1135-2019 de las diez horas con cuarenta y seis minutos del ocho de noviembre de dos mil diecinueve, lo siguiente: “*Como aspecto de primer orden conviene señalar que este órgano contralor mediante resolución R-DCA-1008-2019 le indicó a la Administración que tenía que aportar el estudio técnico para justificar las cláusulas cartelarias, razón por la cual el cartel no se encuentra consolidado, como indica el Municipio en su respuesta a la audiencia. [...] Al respecto se observa que la Administración no justificó lo**

relativo a las medidas en el criterio técnico, según le ordenó el órgano contralor, razón por la cual deberá incorporarlo. Por otra parte, la Administración manifiesta que: "(...) el cartel solicita una capacidad mínima de 21 000 kg, quedando abierta la posibilidad de ofrecer una mayor capacidad sin limitar la participación del algún potencial oferente (...)". Así las cosas y en procura de mayor claridad del pliego cartelario según lo dispone el artículo 51 del RLCA, resulta necesario que la Administración establezca de forma clara que las medidas y cantidades dispuestas en el cartel para la cláusula en cuestión, corresponden a un mínimo. En virtud de lo dispuesto se declara parcialmente con lugar este extremo." Ahora, el pliego de condiciones en la versión actual contempla exactamente la misma redacción de la versión anterior y solamente incorpora el oficio No. UTGV-MBA-909-2019 del 14 de noviembre de 2019. Ahora bien, en el oficio No. UTGV-MBA-909-2019 del 14 de noviembre de 2019, indica lo siguiente: "Debemos aclarar que en ninguna parte del cartel se está solicitando una capacidad de carga útil de la vagoneta, el objetante manifiesta que el objetivo de la administración es cargar 21000 kg a la unidad, lo cual no es cierto y en ningún punto se habla de peso de carga útil sabiéndose que es un tema de ley de pesos y dimensiones que se debe respetar según la tarjeta que se asigne al vehículo, por ello este tema no debe ser considerado dentro de análisis del cartel y se está prestando para malas interpretaciones, vamos a aclarar el panorama, el cartel solicita una góndola con una capacidad volumétrica mínima de 14 m³, seguidamente establece "construida en acero para transportar materiales con un peso de aproximadamente 1500 kilos por metro cúbico", refiriéndose estrictamente a la capacidad del acero en que la góndola debe ser construida, además, solicita el cartel que la misma debe ser para servicio pesado, todo de acuerdo con las necesidades del Cantón de Buenos Aires y en concordancia con los diferentes tipos de materiales presentes en nuestro cantón que debemos transportar para cumplir con nuestra misión, aquí tenemos que transportar materiales muy pesados hasta muy livianos, por ello solicitamos que la construcción de la misma sea para trabajo pesado, esto quiere decir que deben utilizarse aceros muy resistentes para tener una construcción robusta y de larga duración con el fin de soportar el peso de materiales pesados, de tal manera que resista los golpes o impactos de los mismos cuando sea cargada por el retro excavador o la excavadora, sin que sufra deformaciones prematuras, también debe ser capaz de soportar los esfuerzos de torsiones a la que será sometida por las condiciones difíciles de nuestros caminos vecinales, que son en lastre, piedras, quebrados, angostos, en tierra, con exceso de polvo, etc. / Respecto al peso a transportar, recordemos que la unidad

una vez inscrita por primera vez, de primer ingreso al país, entre los principales requisitos debe cumplir con el Reglamento de Pesos y Dimensiones del MOPT, una vez realizado el pesaje respectivo de la unidad, se obtiene la tarjeta de pesos y dimensiones para circular dentro del país con carga y es el MOPT quien define la carga útil legal a transportar para un vehículo tipo 6x4, esto quiere decir que la vagoneta dependiendo de la densidad del material utilizará la cantidad de metros cúbicos que pueda hasta llegar al peso permitido según la tarjeta de pesos y dimensiones, en algunos casos se ocupará todo el volumen de los 14 metros cúbicos si el material es de menor densidad y peso y en otros casos no se podrá utilizar toda la capacidad volumétrica cuando la densidad o peso sean muy altos, lo que es claro es que no se puede sobrepasar la carga permitida por Ley y a eso debemos atenernos. En síntesis, cuando debemos transportar materiales cuya densidad por metro cúbico es baja podremos hacer un uso máximo de la capacidad de la góndola, de ser muy alta la densidad se utilizará parcialmente la capacidad de la góndola, eso sí con un acero resistente para soportar el proceso de carga y que no sufra daños ni desgastes, prematuros, así las cosas, es claro que el uso o capacidad para transportar carga dependerá en primera instancia de la carga útil que asigne el MOPT en la tarjeta de pesos y dimensiones y en segundo el peso del material a transportar, por lo tanto, se mantiene lo establecido en el cartel.” Así las cosas, el recurrente plantea, en la gestión que nos ocupa, que la Administración se contradice al exponer anteriormente que el mínimo era 21.000 kilogramos y se podía ofrecer una carga superior y ahora no hay carga mínima pues a veces se utilizará toda la capacidad volumétrica y en otras poco peso. Además, manifiesta que la capacidad de carga de los ejes delantero y trasero se contradicen con la Reglamentación de Pesos y Dimensiones, por lo que solicita que se establezca que las medidas y cantidades son mínimos o que los oferentes se ajusten a la Reglamentación de Pesos y Dimensiones. Sobre lo anterior, cabe hacer varias precisiones. En primer lugar en la resolución No. R-DCA-1135-2019 se plasmó de manera expresa la manifestación de la Administración en el sentido de que: “(...) el cartel solicita una capacidad mínima de 21 000 kg, quedando abierta la posibilidad de ofrecer una mayor capacidad sin limitar la participación del algún potencial oferente (...)”, así las cosas sorprende que ahora la Municipalidad exponga que: “(...) el objetante manifiesta que el objetivo de la administración es cargar 21000 kg a la unidad, lo cual no es cierto y en ningún punto se habla de peso de carga útil sabiéndose que es un tema de ley de pesos y dimensiones que se debe respetar según la tarjeta que se asigne al vehículo [...] el cartel solicita una góndola con una capacidad

volumétrica mínima de 14 m³, seguidamente establece “construida en acero para transportar materiales con un peso de aproximadamente 1500 kilos por metro cúbico”, refiriéndose estrictamente a la capacidad del acero en que la góndola debe ser construida”. Aunado a lo anterior, no puede desconocer que el pliego de condiciones contempla la siguiente disposición: “La góndola debe tener una capacidad volumétrica de 14 metros cúbicos como mínimo, construida en acero para transportar materiales con un peso de aproximadamente 1500 kilos por metro cúbico [...]” En este sentido, no comprende este órgano contralor como en primer lugar se dispuso que los 21.000 kg correspondían a un mínimo y ahora se indica que no existe tal cantidad por cuanto los 1500 k/m³ corresponde a la “capacidad” del acero en que se encuentra construida la maquinaria. Así las cosas y en atención de lo ordenado previamente, debe de establecerse de manera clara las medidas y cantidades para la maquinaria en cuestión. Asimismo, en caso de que el “peso de aproximadamente 1500 kilos por metro cúbico” se refiera a la “capacidad” del acero, debe justificarse esa indicación de frente a las normas de la técnica. En segundo lugar, respecto al peso a transportar la Administración indica que debe cumplir con el Reglamento de Pesos y Dimensiones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, lo que quiere decir que: “[...] la vagoneta dependiendo de la densidad del material utilizará la cantidad de metros cúbicos que pueda hasta llegar al peso permitido según la tarjeta de pesos y dimensiones, en algunos casos se ocupará todo el volumen de los 14 metros cúbicos si el material es de menor densidad y peso y en otros casos no se podrá utilizar toda la capacidad volumétrica cuando la densidad o peso sean muy altos, lo que es claro es que no se puede sobrepasar la carga permitida por Ley y a eso debemos atenernos. [...]”. Aspecto que es reiterado al atender la audiencia especial conferida. En este sentido, si, tal y como se afirma de manera expresa, la capacidad volumétrica de la vagoneta no siempre va a alcanzar los 14 m³ requeridos en el cartel, se observa que lo indicado por la Administración es contradictorio con lo requerido por el cartel, ya que expone que se debe cumplir un mínimo, pero deja ver que este no es un mínimo, sino un máximo. De frente a esto, este órgano contralor estima que lo pertinente es que se realice el estudio técnico que se le ha solicitado en reiteradas ocasiones, para efectos de determinar cuál es la capacidad volumétrica que requiere a la luz de las necesidades administrativas, las densidades de los materiales a transportar y de la normativa aplicable, mencionada por la misma, a saber el Reglamento de Pesos y Dimensiones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Esto, pues a la luz de lo expuesto, no es claro para este órgano contralor qué es lo que requiere la

Administración, ni cómo, de frente al principio de igualdad, las propuestas serán comparables de frente a las consideraciones de la Administración. Lo anterior, a efectos de alcanzar un pliego de condiciones claro y objetivo, apegado al interés público inherente a la compra pretendida. En virtud de lo expuesto, lo pertinente es declarar **parcialmente con lugar** este extremo del recurso de objeción presentado. **3) Sobre la transmisión automatizada sin pedal.** **3.1) Sobre la transmisión.** La objetante señala que mediante resolución R-DCA-1135-2019, el órgano contralor impuso que en cuanto a la transmisión, no podía tomarse un requisito de admisibilidad también como evaluación. Señala que existe un ligamen incuestionable entre las cláusulas de admisibilidad tercera de la línea uno relativo a la transmisión y la evaluación para esta misma línea, con lo cual considera que la evaluación sobre este aspecto no agrega valor. Considera que este aspecto no se encuentra precluido por cuanto permanece el ligamen entre la cláusula de admisibilidad y de evaluación. Manifiesta que la Municipalidad insiste en evaluar sin justificación alguna un aspecto que no agrega valor y desacata lo dispuesto por el órgano contralor. Señala que con la modificación ahora los oferentes deben, como requerimiento de admisibilidad, presentar equipos con transmisiones manuales, automatizadas o automáticas y le asigna un puntaje a la transmisión automatizada sin pedal de clutch. Agrega que esto último es una contradicción pues la transmisión automatizada no tiene pedal de clutch y la Administración no acredita con criterios técnicos como solo la caja automatizada agrega valor al objeto si ambas carecen de pedal de clutch. Aporta criterio técnico. Solicita que se insista en que la Administración modifique el pliego para que se establezca como parámetro de admisibilidad o de evaluación lo relativo a la transmisión o que se considere en igualdad de condiciones los tres tipos de transmisión. La Administración indica que acatando lo dispuesto por ese órgano contralor, se procedió a cambiar el requisito de admisibilidad de que la transmisión fuera automatizada o manual. Añade que en el oficio número UTGV-MBA-832-2019 con fecha 22 de octubre de 2019, acatando lo dispuesto en la Resolución R-DCA-1008-2019 de la Contraloría General de la República había justificado las preferencias técnicas. Explica que una transmisión automatizada es una caja de cambios tradicional manual, pero con la diferencia de que todos los cambios son seleccionados electrónicamente gracias al controlador computarizado que permite el desplazamiento y la conexión del embrague. Establece que eso requiere de solo dos pedales para operar: freno y acelerador. Señala que, entre las características y ventajas está la asistencia de arranque en pendientes, lo que impide que el vehículo se desplace en una dirección opuesta a donde se

quiere avanzar durante 3 segundos, tiempo con el que se cuenta para acelerar. Adiciona que esa asistencia de arranque se activa automáticamente cuando el camión se encuentra en una pendiente mayor a 1% y funciona en marcha hacia adelante y reversa dando absoluta seguridad al operario y evitando un posible accidente o daño a la unidad en condiciones severas de operación. Indica que ese mecanismo brinda protección contra abuso del embrague, ya que si el embrague empieza a sobrecalentarse aparecerá un CA en la pantalla con un tono de advertencia, momento en el que deberá accionarse el embrague por completo y rápidamente, de lo contrario el sistema abrirá el embrague si no se presiona el acelerador o cerrará el embrague si se presiona el acelerador. Dispone que si el problema continúa el sistema abrirá el embrague y desactivará el control del acelerador por un corto periodo de tiempo para permitir que el embrague se enfríe, lo que genera que no se deteriore o desgaste prematuramente, y evita el calentamiento y por supuesto una mala operación que podría causar un paro en carretera y por consiguiente un alto gasto de reparación y tiempo de la unidad en servicio sin poder ser utilizada. Agrega que además brinda protección contra las sobre revoluciones del motor, ya que sube los cambios de marcha automáticamente cuando sea necesario, para evitar el exceso de revoluciones del motor en los modos DRIVE, MANUAL y LOW, protegiendo el motor de la unidad y ampliando su vida útil. Indica que genera un cambio de sentido de desplazamiento de reversa a cualquier modo de avance si la velocidad del vehículo está en (0) o cerca de (0) y permite que se realicen cambios de omisión cuando sea apropiado. Añade que la transmisión podría cambiar de marchas al estar en modo DRIVE, facilitando la operación y ahorrando tiempo en las maniobras. Explica que si se deja el camión en DRIVE y se activa el freno de estacionamiento, el sistema cambiará automáticamente a neutral, AN en la pantalla de cambios, y que cuando se quiera encender el vehículo y se encuentre en auto-neutral aparecerán las letras AN en la pantalla de cambios y el vehículo no encenderá, por lo que debe seleccionarse primero neutral y luego encender el vehículo para seleccionar el modo de avance o retroceso, según lo que se necesite. Considera que esto es de suma importancia, ya que es un elemento de seguridad que evita accidentes y posibles lesiones a terceros, así como daños materiales. Señala que al operar en modo de arrastre el sistema de transmisión tendrá el cambio de velocidad actual mientras el vehículo está en marcha mínima 600 RPM, lo que evita que el embrague se sobrecaliente cuando se esté en tráfico pesado con paradas y arranques continuos. Indica que para activar el modo de arrastre simplemente se selecciona el modo manual. Manifiesta que la configuración predeterminada

para que funcione el modo de arrastre durante el modo DRIVE, da mayor facilidad y control al operario en condiciones estresantes y de mucho cuidado y control. Afirma que cuando se poseen más cantidad de cambios se distribuye mejor la relación entre marchas, permitiendo una mejor distribución del torque y reduciendo la pérdida del mismo, incrementando el pico de torque y desplazamiento. Afirma que existen en el mercado oferta de diferentes marcas de transmisiones como Eaton Fuller, Spicer y otras que son de reconocida trayectoria en el país en donde se ofrecen diferentes tipos de transmisiones, basándose en la oferta del mercado muchas marcas como Freightliner, International, Mack, Kenworth, entre otras, tienen transmisiones de estas marcas y además cuentan con transmisiones automatizadas. Expone que el dato que arroja tener 18 velocidades es que aumenta el desplazamiento de la unidad a una menor revolución y resistencia de la relación por marcha en la transmisión, permitiendo ir en una velocidad con una mejor relación de desplazamiento, menor resistencia mecánica, mejor inercia centrífuga, economía notable de combustible especialmente en largas distancias como las que constantemente recorren las unidades en el cantón, de más de 1.499 km de red vial cantonal, y una pérdida de torque pico y revoluciones mucho menor entre cambio y cambio, conservando mucho mejor la transmisión del torque y potencia al interactuar entre las diferentes marchas, a diferencia de las transmisiones de menos cambios que en largas distancias se revolucionan mucho a determinadas velocidades sin tener opción de avanzar con más cambios de desplazamiento. **Criterio de la División:** Como primer aspecto conviene señalar que el pliego de condiciones anterior señalaba, en cuanto al punto en discusión y como requerimiento de admisibilidad, lo siguiente: *“3. TRANSMISIÓN: Del tipo manual o automatizada, indicar número de marchas”* y como parámetro de evaluación: *“Transmisión automatizada sin pedal de clutch, 5 puntos”*. A partir de lo anterior, y considerando que el requerimiento de admisibilidad formaba parte también de una de las preferencias técnicas dentro de los parámetros de evaluación contrariando lo establecido en el artículo 55 del RLCA, este órgano mediante la resolución No. R-DCA-1135-2019 antes citada, indicó en lo que resulta de interés: *“De esta forma, debe la Administración modificar el pliego cartelario, de forma que establezca ya sea como parámetro de admisibilidad o de evaluación lo relativo a la transmisión”*. En la versión actual del cartel, el requerimiento de admisibilidad del punto en cuestión indica: *“3. Transmisión: Indicar marca, tipo, modelo, indicar número de marchas, se debe entregar un cuadro que indique las relaciones en cada marcha, la velocidad mínima de traslación no menor a 85 km/h, indicar la capacidad del torque de entrada, la cual debe ser*

igual o mayor a la del motor, aportar gráfico de gradeabilidad por marcha y gráfico capacidad de arranque partiendo de cero (Startability) a su máximo peso bruto vehicular de diseño para una gradiente del 30% presente en la zona de trabajo, embrague del tipo cerámico, de doble disco preferiblemente, libre asbesto, indicar tipo”, manteniendo incólume la cláusula de evaluación. Ante esto, el recurrente señala que no obstante la modificación cartelaria, persiste un ligamen entre la cláusula de admisibilidad y evaluación, siendo además que la Municipalidad sin justificación técnica alguna, insiste en evaluar un aspecto que no agrega valor y que además cae en una contradicción al establecer como factor calificable, un requerimiento contrario al factor de admisibilidad. En respuesta a la audiencia especial, la Administración explica las ventajas de la transmisión automatizada, no obstante, de la cláusula de admisibilidad de la versión actual del cartel, parece persistir la posibilidad de presentar cualquier tipo de transmisión, ante lo cual se mantendría lo señalado en la resolución No. R-DCA-1135-2019 ya citada. Por otra parte, en la respuesta a la audiencia especial, la Municipalidad no se refiere expresamente a lo indicado por el objetante y principalmente, en cuanto a la prueba aportada en dónde concluye que la transmisión automática es superior a la automatizada. En ese sentido, resulta necesario que la Administración valore si el requerimiento se encuentra dispuesto tanto como requerimiento de admisibilidad y como evaluación, siendo que en caso de serlo, deberá adecuarlo a lo dispuesto en el artículo 55 del RLCA. En virtud de lo dispuesto, se declara **parcialmente con lugar** este extremo. **3.2) Sobre la doble dirección.** La objetante señala que en el oficio que incorpora la Municipalidad UTGV-MBA-909-2019 da una explicación de la importancia de la dirección hidráulica y las razones por las que es superior a la mecánica, lo cual no pone en duda. No obstante, considera que es un error señalar que la caja de dirección también es superior como lo manifiesta la justificación técnica que da el Municipio. Solicita que se elimine este punto de la evaluación ya que lo importante es que la dirección sea hidráulica y que tenga una capacidad de dirección no menor a la del eje delantero. La Administración dispone que los sistemas de dirección hidráulica han sido parte integral de los autos desde hace muchos años y son de gran ayuda a los conductores, incluso han ayudado a salvar algunos hombros al suavizar el proceso de giro de las ruedas, al incluir líquido de dirección y presión en el proceso. Expone que en los camiones la diferencia se hace mucho más notoria, pues tienen mayor resistencia al giro, por el simple hecho del tamaño de los neumáticos del camión, fricción generada hace muy difícil la tarea de dar la vuelta, incluso cuando están en movimiento, ante lo cual la hidráulica es una

gran ayuda. Indica que la tendencia a una mayor seguridad en el tráfico, siendo este cada vez más denso, y las condiciones de aplicación extremas han contribuido al desarrollo de direcciones con asistencia hidráulica. Señala que la exigencia de la normativa, que limita el esfuerzo máximo sobre el volante, y la necesidad de realizar esfuerzos más humanos en el puesto de conducción, implican la necesidad de asistir las instalaciones de dirección a partir de una determinada carga sobre el eje directriz, a lo que la mejor solución resultó ser acompañar la caja de dirección mecánica de elementos que garantizan una asistencia hidráulica. Añade que una bomba, accionada por el motor, suministra el aceite a presión necesario para girar el volante. Afirma que la válvula de mando distribuye, al conducir, el aceite a presión a la cámara correspondiente del cilindro de trabajo, en contra de la fuerza procedente de las ruedas. Agrega que la fuerza que se produce de esa forma ayuda el movimiento de rotación del volante, descargando al conductor de la gran parte de la fuerza normalmente necesaria durante la conducción. Expone que en caso de golpes procedentes de la carretera a las ruedas directrices, se evita, además, al formarse rápidamente en la dirección hidráulica. Indica que la caja de la dirección mecánica que existe en la dirección asistida garantiza la maniobrabilidad en la mayoría de los vehículos, incluso en caso de fallo de la asistencia hidráulica (por ejemplo, al remolcar). Argumenta que en la normativa existente, el esfuerzo en el volante no debe ser superior a 600 N, para vehículos que precisen de mayor esfuerzo para ser conducidos, debido a mayores cargas sobre el eje directriz o a la disposición de varios ejes directrices, se suele realizar un montaje de dirección con doble circuito, con una bomba adicional cuyo accionamiento sólo depende del giro de las ruedas. Señala que actualmente las direcciones con asistencia hidráulica se montan en automóviles turismo, medianos, pesados y cada vez más en utilitarios y pequeños, en deportivos y por supuesto en vehículos comerciales donde las cargas sobre el eje directriz son más elevadas, es decir, en todo tipo de vehículos. Explica que la carga máxima admisible, la disposición del eje directriz, así como las condiciones de aplicación de un vehículo son decisivas para la determinación de la asistencia hidráulica, por eso tiene que estar garantizado, que, al montar una dirección con asistencia hidráulica, estén correctamente dimensionados los elementos de la transmisión (barra de mando, barra de acoplamiento, brazo de acoplamiento de las ruedas) y el soporte de la misma, para poder transmitir las fuerzas para mover las ruedas, sin ningún tipo de daño. Cita como ejemplo que en vehículos con una carga admisible sobre el eje directriz de 4.000 kg. (que corresponde aproximadamente a un peso total del vehículo de 11'5 t.), pueden

presentarse esfuerzos en la barra de mando de hasta 40.000 N, cuando una rueda pase sobre un obstáculo a aproximadamente 10 km/h y con la dirección torcida. Establece que en las direcciones hidráulicas semi-integrales de doble circuito, los vehículos más pesados y especiales, con cargas muy pesadas sobre el eje directriz, no pueden ser conducidos ya, en caso de fallo de la asistencia hidráulica, con las fuerzas de accionamiento prescritas por el legislador. Agrega que para estos casos se utilizan las direcciones hidráulicas de doble circuito, de tipo semi-integral, con dos válvulas de mando independientes para la distribución del aceite a presión en dos circuitos totalmente independientes. Indica que los vehículos equipados con este sistema también pueden conducirse completamente en caso de pérdida de presión de aceite, por ejemplo, por rotura de una tubería flexible en uno de los circuitos de dirección. Manifiesta que generalmente un circuito es alimentado por una bomba accionada por el motor, mientras que en el otro la bomba suele estar accionada por el movimiento de las ruedas del vehículo. **Criterio de la División:** La resolución de este órgano contralor R-DCA-1135-2019 indicó en lo que resulta de interés: *"Sobre el particular, observa este órgano contralor que el estudio técnico incorporado no se refiere a lo establecido a estas características técnicas. Por esa razón, y de conformidad con lo que se ha indicado en la presente resolución, deberá la Administración incorporar la debida justificación técnica del requerimiento, según se indicó en la resolución R-DCA-1008-2019 ya citada. En virtud de lo dispuesto se declara parcialmente con lugar este aspecto del recurso."* Posteriormente, mediante oficio UTGV-MBA-909-2019, esa Administración da respuesta a la resolución R-DCA-1135-2019 y respecto a la doble caja de dirección dispone: *"Dirección Hidráulica del Camión, (Doble caja de dirección)/ Volvemos a retomar el tema, el cual fue aclarado en el oficio UTGVM-MBA-832-2019, que se encuentra en el SICOP desde el 23 de octubre, los sistemas de dirección hidráulica han sido parte integral de los autos desde hace muchos años. Son de gran ayuda a los conductores, incluso podemos decir que han ayudado A salvar algunos hombros al suavizar el proceso de giro de las ruedas, al incluir líquido de dirección y presión en el proceso. / En los camiones la diferencia se hace mucho más notoria, pues tienen mayor resistencia al giro. Por el simple hecho del tamaño de los neumáticos del camión, la fricción generada hace muy difícil la tarea de dar la vuelta, incluso cuando están en movimiento, ante lo cual la hidráulica es una gran ayuda. / DIRECCIONES CON ASISTENCIA HIDRÁULICA. La tendencia a una mayor seguridad en el tráfico, siendo este cada vez más denso, y las condiciones de aplicación extremas han contribuido al desarrollo de direcciones*

con asistencia hidráulica. La exigencia de la normativa, que limita el esfuerzo máximo sobre el volante, y la necesidad de realizar esfuerzos más humanos en el puesto de conducción; implican la necesidad de asistir las instalaciones de dirección a partir de una determinada carga sobre el eje directriz. La mejor solución resultó ser acompañar la caja de dirección mecánica de elementos que garantizaran una asistencia hidráulica. Una bomba, accionada por el motor, suministra el aceite a presión necesario para girar el volante. La válvula de mando distribuye, al conducir, el aceite a presión a la cámara correspondiente del cilindro de trabajo, en contra de la fuerza procedente de las ruedas. La fuerza que se produce de esa forma ayuda el movimiento de rotación del volante, descargando al conductor de la gran parte de la fuerza normalmente necesaria durante la conducción. En caso de golpes procedentes de la carretera a las ruedas directrices, se evita, además, al formarse rápidamente en la dirección hidráulica. Ejemplo de montaje de una dirección con columna de dirección asistida de dos cajas articuladoras evita que al conductor se le escape de las manos el control del volante en condiciones extremas. La caja de la dirección mecánica que existe en la dirección asistida garantiza la maniobrabilidad en la mayoría de los vehículos, incluso en caso de fallo de la asistencia hidráulica (por ejemplo, al remolcar). En todo caso y según la normativa existente, el esfuerzo en el volante no debe ser superior a 600 N. Para vehículos que precisen de mayor esfuerzo para ser conducidos, debido a mayores cargas sobre el eje directriz o a la disposición de varios ejes directrices, se suele realizar un montaje de dirección con doble circuito, con una bomba adicional cuyo accionamiento sólo depende del giro de las ruedas y una doble caja de dirección para repartir las cargas de resistencia al giro que provoca la carga, el terreno y el ancho de las ruedas que normalmente son más anchas por su capacidad de carga./ Actualmente las direcciones con asistencia hidráulica doble se montan en automóviles turismo mediano, pesados y cada vez más en utilitarios y pequeños, en deportivos y por supuesto en vehículos comerciales donde las cargas sobre el eje directriz son más elevadas. Es decir, en todo tipo de vehículos. La carga máxima admisible, la disposición del eje directriz, así como las condiciones de aplicación de un vehículo son decisivas para la determinación de la asistencia hidráulica. Por eso tiene que estar garantizado, que, al montar una dirección con asistencia hidráulica, estén correctamente dimensionados los elementos de la transmisión (barra de mando, barra de acoplamiento, brazo de acoplamiento de las ruedas, engranajes de dirección) y el soporte de la misma, para poder transmitir las fuerzas para mover las ruedas, sin ningún tipo de daño. Como ejemplo, puede mencionarse que en vehículos con una carga admisible

sobre el eje directriz de 4 000 kg. (que corresponde aproximadamente a un peso total del vehículo de 11,5 ton.), pueden presentarse esfuerzos en la barra de mando de hasta 40 000 N, cuando una rueda pase sobre un obstáculo a aproximadamente 10 km/h y con la dirección torcida, por esto es necesario instalar una caja de dirección doble, para poder repartir esa fuerza ejercida y poder no solo mantener el control sino también garantizarse la correcta operación de la unida y prevenir el desgaste o daño por exceso de fuerzas aplicadas al sistema de dirección." A partir de lo dispuesto, se tiene que el objetante en esta nueva ronda de objeciones remite al oficio UTGV-MBA-909-2019 alegando que la Administración mantiene el mismo error; sin embargo, no acredita que lo señalado por la Administración le limite su participación o sea contrario a los principios de contratación administrativa, del procedimiento en general o al ordenamiento relativo a la materia. En ese sentido, la petitoria consignada por el recurrente indica: *"Vista la justificación técnica dada por la Municipalidad, que lo importante es que la dirección sea hidráulica y que tenga una capacidad la dirección (sic) no sea menor a la del eje delantero, y que ambas características están como requisito en el cartel, en el punto 8 de dirección de la línea 1, solicitamos se elimine este punto de la evaluación"*. No obstante, más allá de lo indicado, el recurrente no prueba, según lo indica el artículo 178 del RCLA, la relación entre la cláusula de evaluación y admisibilidad ni tampoco que lo dispuesto en el punto 8, le limite su participación, según se indicó. Adicionalmente, en respuesta a la audiencia especial, la Administración explica las razones por las cuales considera necesario y superior el requerimiento establecido en la cláusula de evaluación. Así las cosas, lo procedente es declarar **sin lugar** este aspecto. **4) Sobre la consideración de oficio.** La objetante señala que la Contraloría estableció una consideración de oficio respecto al capítulo del sistema de evaluación. La Municipalidad mediante oficio UTGV-MBA-909-2019 da una respuesta pero considera que no cumple con lo requerido en la citada resolución sino que más bien ahonda en confusión pues no es lógico que quien tenga un mayor parámetro tenga la totalidad de los puntos y a los otros ningún punto, debiendo ser esto de forma proporcional. Solicita que se le ordene a la Administración que elimine esta parte del sistema de evaluación o que se aplique una escala proporcional que sea justa y encuadre con los principios de razonabilidad y equidad. La Administración manifiesta que algunos aspectos fueron rechazados y nuevamente se traen a colación, como por ejemplo, "Mayor velocidad en el sistema de giro", "Mayor despeje sobre el suelo", entre otros. Señala que en la última versión del cartel de licitación que se encuentra en SICOP como la versión 5 "Especificaciones

técnicas Maquinaria_V5”, se incorpora en el sistema de evaluación para las preferencias técnicas, cual es la forma de evaluar estas preferencias del sistema de evaluación, en los cuales se otorgará puntaje a las máquinas o equipos que ofrezcan la mayor o menor especificación sobre lo que se está evaluando. **Criterio de la División:** El argumento del recurrente está dirigido a una consideración de oficio realizada por este órgano contralor en la resolución No. R-DCA-1135-2019. No obstante, tal como dispuso la resolución de cita: “(...) *las cosas, deberá la Administración revisar el cartel en este aspecto y valorar dicha particularidad, para efectos de determinar si procede incluir una explicación de cómo se concederá ese puntaje a las empresas participantes o si se debe establecer una fórmula para efectos de comparación entre los oferentes*”. Ante esto, la Administración brindó las razones por las cuales considera que el cartel debe mantenerse de la forma en que estaba, lo cual corre bajo su completa responsabilidad. En virtud de lo dispuesto, se declara **sin lugar** este aspecto.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 81 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 178, 179 y 180 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) DECLARAR PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso de objeción interpuesto por **MTS MULTISERVICIOS DE COSTA RICA, S.A.** en contra de las modificaciones al cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2019LN-000002-000420001** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES** para la compra de maquinaria de producción y equipo de transporte para la UTGVM. **2) PREVENIR** a la Administración para que proceda a realizar las modificaciones indicadas al cartel, dentro del término y condiciones previstas en el artículo 180 del citado Reglamento. **3) Se da por agotada la vía administrativa.- NOTIFÍQUESE.** -----

ORIGINAL FIRMADO

Fernando Madrigal Morera
Asistente Técnico

ORIGINAL FIRMADO

Rosaura Garro Vargas
Fiscalizadora

ORIGINAL FIRMADO

Suraye Zaglul Fiatt
Fiscalizadora

RGV/SZF/mjav
NI: 32570, 33488
NN: 18851 (DCA-4548-2019)
G: 2019003568-5

