

# Emitir resolución de recursos

## 1. Generar resolución de recursos

Encargado	ANDREA MUÑOZ CERDAS		
Fecha/hora gestión	13/11/2024 17:44	Fecha/hora resolución	14/11/2024 14:22
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072024000001936
* Tipo de resolución	Resolución de Fondo		
Número de procedimiento	2024LY-000001-0004100001	Nombre Institución	MUNICIPALIDAD DE SANTO DOMINGO
Descripción del procedimiento	Servicio de limpieza de vías, caños, cordones de caño, malezas, tragantes, etc de cantón de Santo Domingo		

## 2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8122024000000839 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 1	12/09/2024 20:10	CARLOS EDUARDO LOPEZ ALVARADO	COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANONIMA	Con lugar	No aplica

Resultado del acto final	Se anula Acto Final
--------------------------	---------------------

## 3. \*Resultando

I.- Que el día doce de setiembre de dos mil veinticuatro, el **Consortio CWS-PALA-TECNO**, en adelante Consortio CWS, interpone recurso de apelación en contra del acto final de adjudicación correspondiente a la Licitación Mayor No. 2024LY-000001-0004100001, promovida por la **Municipalidad de Santo Domingo de Heredia**, para la contratación de los "Servicios de limpieza de vías, caños, cordones de caño, malezas, tragantes, etc del cantón de Santo Domingo".

II.- Que mediante auto No. 8052024000001786 de las catorce horas catorce minutos del dieciséis de setiembre de dos mil veinticuatro, esta División solicitó información adicional a la Municipalidad de Santo Domingo de Heredia. Dicho requerimiento fue atendido mediante el formulario electrónico previsto en el Sistema Integrado de Compras Públicas, en adelante SICOP.

III.- Que mediante auto No. 8052024000001842 de las ocho horas treinta y un minutos del día veinticuatro de setiembre de dos mil veinticuatro, esta División otorgó audiencia inicial a la **Municipalidad de Santo Domingo de Heredia** y la empresa adjudicataria **INTERCONSULTORÍA DE NEGOCIOS Y COMERCIO I B T S. A.**, a efecto que realicen las manifestaciones por escrito con respecto a los alegatos formulados por el consorcio apelante y ofrezcan las pruebas que consideren oportunas. Dicha audiencia fue atendida por ambas partes, mediante respuestas incorporadas en los formularios electrónicos del SICOP.

IV.- Que mediante auto No. 8052024000001912 de las quince horas treinta y ocho minutos del cuatro de octubre de dos mil veinticuatro, esta División otorgó audiencia especial a la Municipalidad de Santo Domingo y al Consortio CWS, a efecto que la primera se refiera a la respuesta emitida por la empresa adjudicataria y el segundo a los argumentos que en su contra plantearon las partes en la respuesta a la audiencia inicial. Dicha audiencia fue atendida por las partes mediante los formularios electrónicos del SICOP incorporados al módulo correspondiente al expediente del recurso de apelación.

V.- Que según lo establecido en el artículo 264 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, en adelante el RLGCP, se consideró que no era necesario otorgar otra audiencia final a las partes, en vista de que durante el trámite de los recursos se tenían todos los elementos necesarios para su resolución

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

## 4. \*Considerando

### 4.1 - Hechos probados


Los hechos que se han tenido por demostrados para efectos de la resolución, se han incorporado a la parte considerativa con su respectiva referencia de prueba, para su ubicación en el expediente digital tramitado a través del SICOP, a cuya documentación se tiene acceso ingresando a la dirección electrónica <http://www.sicop.go.cr/index.jsp>, pestaña expediente electrónico, digitando el número de procedimiento, e ingresando a la descripción del procedimiento de referencia.

### 4.2 - Recurso 8122024000000839 - COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANONIMA

#### Sistema de evaluación – Factor de evaluación - Argumento de las partes

Con respecto de los argumentos de las partes, se remite a los escritos que constan en el expediente electrónico del concurso No. 2024LY-000001-0004100001; mismo que se encuentra en el Sistema Integrado de Compras Públicas.

#### Sistema de evaluación – Factor de evaluación - Criterio CGR

Con lugar 

---



la contratación". (Apartado [2. Información de Pliego de condiciones], ingresar en el módulo [F. Documento del Pliego de condiciones], consultar el archivo "2 Condiciones generales servicios aseo de vías (sic) al 30-7-24 CGR.pdf (0.86 MB)". De esa disposición cartelaria se resalta que la experiencia previa del oferente se solicitó únicamente en contratos iguales o similares a los solicitados en las municipalidades; es decir, no impuso el cumplimiento en forma completa del alcance del objeto de la contratación o al menos alguna actividad mínima que debería ser acreditada por cada oferente para cumplir con este requisito de admisibilidad. De conformidad con lo anterior y según los argumentos del apelante, es importante determinar la forma en que acreditó su experiencia mínima para cumplir con este requisito de idoneidad. En ese sentido, consta que dentro de las referencias aportadas como experiencia previa del consorcio apelante, la referente a los servicios prestados en el Municipio de Torreón, misma que detalla a los siguientes datos: **a) Emisión y fecha:** emitida por el Ayuntamiento de Torreón el día 31 de mayo de 2024; **b) Datos relevantes de la certificación sobre los servicios prestados:** "5.- **NOMBRE O REGISTRO DE CONCENTRACIÓN:** contrato de concesión de limpieza considerando las etapas de Barrido Manual (limpieza de vías, alcantarillas y zonas verdes en aceras), barrido mecánico, recolección y disposición final en el relleno sanitario de los residuos sólidos y operación del Sistema Integral de Limpieza del Municipio de Torreón, Coahuila. / 6.- **SERVICIOS CONTRATADOS:** barrido manual (limpieza de vías, alcantarillas y zonas verdes en aceras, barrido mecánico, recolección, transporte y disposición de residuos sólidos urbanos. / 7.- **MONTO CONTRATADO ANUAL:** \$238.4 millones de pesos mexicanos. / 8.- **AÑO DE INICIO Y AÑO DE TÉRMINO:** inicio 04 de Agosto de 1994, término 31 de marzo de 2026 / 9.- **CALIDAD DEL SERVICIO PRESTADO:** Muy uno y a satisfacción. / (...)". (Apartado [3. Apertura de ofertas], ingresar en Posición 1 Consorcio CWS-PALATECNO, ingresar por "Consulta de ofertas", en [Adjuntar archivo] en archivo "1 Anexo II.pdf"). De conformidad con los datos anteriores, se puede precisar que la referencia de servicios previos corresponde a un servicio en ejecución del Municipio de Torreón, prestado en forma ininterrumpida por más de 30 años, en tareas atinentes a la limpieza de vías, alcantarillas, zonas verdes, recolección y disposición final en el relleno sanitario. Ahora bien, según el análisis técnico efectuado por la Administración a dicho documento, consta en el expediente digital del concurso que la Municipalidad remitió una solicitud de subsanación para pretender aclarar los términos de la referencia previa antes reseñada; ello por medio de la solicitud No. 785749 tramitada en el SICOP, en la cual se señala en la parte que interesa lo siguiente: "(...) / 2. Para poder proceder con la validación de la experiencia presentada por la oferente, al tenerse variación en la descripción del alcance de experiencia de cartas presentadas en éste y en otro concurso anterior efectuado por la municipalidad (del periodo anterior), esto en específico para el presunto servicio brindado al Municipio de Torreón en México, se solicita pedir copia apostillada del contrato que dicho municipio contrajo con la oferente con el fin de verificar el alcance del mismo y la similitud y homologación con el objeto contractual del presente concurso licitatorio". / (...)" (Apartado "2. Información del pliego de condiciones", en campo "Resultado de la Solicitud de información" "Consultar"; ver Listado de solicitudes de información" página 1, ingresar por "785749 - "2024LY-000001-0004100001 solicitud de subsanación (02120240112700026)". De conformidad con lo anterior, el consorcio apelante aporta el contrato debidamente apostillado, de cuya verificación se pueden extraer las siguientes referencias de los servicios contratados: "**SEGUNDA: / Concesión:** El servicio de limpieza, considerando las etapas de barrido, recolección, transporte, transferencia, reciclaje y disposición final en relleno sanitario de los residuos sólidos urbanos, así como la puesta en marcha y operación del sistema de manejo integral de limpieza del municipio de Torreón, Coahuila. (...) / **Manejo Integral:** Las actividades de reducción en la fuente, separación, reutilización, reciclaje, co-procesamiento, tratamiento biológico, químico, físico o térmico, acopio, almacenamiento, transporte y disposición final de residuos, individualmente realizadas o combinadas de manera apropiada, para adaptarse a las condiciones y necesidades de cada lugar, cumpliendo objetivos de valorización, eficiencia sanitaria, ambiental, tecnológica, económica y social, así como la Gestión Integral de Residuos Sólidos. / **Mantenimiento:** Los trabajos de conservación y sostenimiento de la Infraestructura que permitan a la CONCESIONARIA garantizar la eficiencia de los servicios sin recurrir a la modificación sustancial de la Infraestructura. (...) / **Servicios:** La prestación de los servicios de recolección, barrido, almacenamiento temporal, transporte, tratamiento y reciclaje de Residuos sólidos, en el Municipio de Torreón, Coahuila, el Manejo Integral y la disposición final de estos Residuos Sólidos en el Relleno Sanitario ubicado en Matamoros Coahuila. / **TERCERA:** (...) prestación de los servicios de manejo integral de residuos sólidos urbanos y manejo especial (...) generados en el Municipio de Torreón, Coahuila, el cual incluye todos los servicios definidos en la cláusula segunda de este Instrumento. / **SEXTA:** (...) / a) Mantener limpio el Municipio de Torreón, Coahuila (...) / (...)" (Apartado "2. Información del pliego de condiciones", en campo "Resultado de la Solicitud de información" "Consultar"; ver Listado de solicitudes de información" página 1, ingresar por "785749 - en consulta "Resuelto" en "2 Anexo A. Contrato apostillado.pdf [1873586 MB]"). De la respuesta del apelante y lo aportado en su oferta, se observa que el mismo presta servicios de limpieza de vías y disposición de residuos en el Municipio de Torreón; ello acreditado tanto en la certificación de servicios del municipio, así como el contrato debidamente apostillado (esto último en cabal cumplimiento de lo dispuesto en la solicitud de aclaración girada por la Administración). Ahora bien, tal y cómo se ha señalado en líneas anteriores, el pliego de condiciones dispone la necesidad que los oferentes al concurso hayan desarrollado actividades previas en contratos iguales o similares a los servicios que se prestan en las Municipalidades en vías públicas. Nótese que tal definición no especifica ninguna referencia en cuanto al tipo de actividades que se entenderán por similares o iguales para este municipio; aunado al hecho que todas las municipalidades en el país no necesariamente manejan un criterio uniforme con respecto a lo que incluye la limpieza de vías públicas. En ese sentido, es evidente que la Administración omite en la redacción del requisito de admisibilidad definir los parámetros similares de experiencia previa del oferente; ello mediante la determinación de al menos algunas actividades que deben demostrarse con respecto al alcance de la contratación. Lo anterior permite que un oferente pueda demostrar sus atestados de experiencia previa sin incluir cada uno de los subprocesos que conforman el objeto contractual, tales como chapía y eliminación de maleza en carreteras, limpieza de caños, entre otros. Conforme lo antes mencionado, la redacción cartelaria le impide a la Municipalidad discriminar entre los potenciales oferentes y motivar su exclusión por las referencias de servicio aportadas, en cuanto no coincidir las actividades desarrolladas con otros clientes con la definición de objeto del concurso; ello dado que esto implicaría apartarse del pliego cartelario y realizar una verificación basada en reglas no advertidas en dicho documento, más aún dado que con ello se vulnera el principio de seguridad jurídica que debe regir en el procedimiento de compra pública. No obstante lo anterior, es necesario determinar si el atestado aportado por el apelante puede acreditar el cumplimiento del requisito de admisibilidad de experiencia mínima; ello considerando la falta de definición del concepto de experiencia similar para el concurso en estudio. Al respecto, este órgano contralor en los casos en que la Administración no dispuso una definición clara de lo que se entiende por experiencia similar al objeto de la contratación ha considerado una lectura abierta conforme al pliego. En este sentido, la resolución No. R-DCA-00510-2021 ha realizado un ejercicio que resulta aplicable al caso en estudio, determinando dos filtros que deben ser aplicados a la experiencia mínima acreditada por el apelante, a efecto de verificar si la misma se ajusta al concepto experiencia similar atinente al concurso. Ahora bien, el primer filtro que debe ser utilizado en este tipo de casos responde a la afinidad, definida en dicha resolución como: "(...) es decir, que se trate de proyectos que si bien no guardan una identidad absoluta, sí permite bajo reglas técnicas y /o de lógica, evidenciar la existencia de características comunes en su tipología constructiva". Lo anterior en contraposición con los atestados del apelante, dispone con respecto al concepto de afinidad que éste coincide en características comunes con el tipo de objeto -un contrato de limpieza de un municipio (Torreón, México)- cuyo alcance de la contratación involucra la limpieza del mismo -vías públicas- en general, lo cuál es afín al objeto del concurso en estudio. En ese sentido, nótese que la Municipalidad de Santo Domingo de Heredia no ha demostrado que la referencia previa en el Municipio de Torreón no se ajusta al objeto contractual, sino que efectivamente a su entender, el requisito cartelario debe acreditarse en forma integral para la totalidad de todos los subprocesos incluidos en la definición del alcance del servicio a contratar por dicho Gobierno Local. Así las cosas, se puede concluir la afinidad del objeto de la contratación con respecto a la certificación de servicios del Municipio de Torreón. Superado ese primer aspecto, el segundo filtro corresponde a la acreditación de la funcionalidad, mismo que según lo indicado por la Contraloría General en dicha resolución se define cómo aquel que: "(...) no es más que demostrar que de frente a las especificaciones de la contratación se atiende puntualmente la funcionalidad pretendida en el concurso, en cuyo

caso ciertamente, y después de pasado el primer filtro –afinidad- se analizarán las condiciones particulares de la experiencia de frente al cartel, en este caso a partir de un análisis extensivo y que resguarde la conservación de las ofertas”. Conforme a la funcionalidad, según el objeto de la contratación se requiere una empresa que ejecute labores inherentes a los servicios de limpieza de vías públicas, lo cual en contraposición de los servicios prestados en el Municipio de Torreón se trata en la generalidad de los mismos subprocesos, incluso incluyendo según lo definido en los atestados que conforman la oferta, de una mayor cantidad de labores previstas como obligaciones del prestatario. Nótese que la referencia del recurrente señala que: **“5.- NOMBRE O REGISTRO DE CONCENTRACIÓN:** contrato de concesión de limpieza considerando las etapas de Barrido Manual (limpieza de vías, alcantarillas y zonas verdes en aceras), barrido mecánico, recolección y disposición final en el relleno sanitario de los residuos sólidos y operación del Sistema Integral de Limpieza del Municipio de Torreón, Coahuila. / **6.- SERVICIOS CONTRATADOS:** barrido manual (limpieza de vías, alcantarillas y zonas verdes en aceras, barrido mecánico, recolección, transporte y disposición de residuos sólidos urbanos. (Apartado [3. Apertura de ofertas], ingresar en Posición 1 Consorcio CWS-PALA-TECNO, ingresar por “Consulta de ofertas”, en [Adjuntar archivo] en archivo “1 Anexo II.pdf”). Por ende, conforme al filtro de la funcionalidad, observa este órgano contralor que el recurrente cuenta en las funciones o actividades desarrolladas en el Municipio de Torreón que son relativas al objeto de la contratación del concurso promovido por la Municipalidad de Santo Domingo de Heredia -labores inherentes a la limpieza de vías-, siendo con ello que el oferente cumple funcionalmente con el servicio a contratar. Así las cosas y siguiendo la tesis de esta Contraloría General, la experiencia acreditada por el apelante resulta afín y funcional al objeto de la contratación, razón por la cual, la motivación de su exclusión por parte del municipio licitante debe ser revisada en cuanto al motivo alegado para respaldar dicho acto administrativo; en el sentido que lo previsto en el pliego de condiciones es una definición tan abierta que permite que contratos afines y funcionales al objeto de la contratación, cumplan con el requisito de admisibilidad. De lo antes mencionado, es necesario resaltar que la Administración defiende su tesis que la experiencia mínima requería cumplir con el alcance de todos los subprocesos incluidos en el objeto de la contratación -entre ellos por ejemplo chapía y eliminación de maleza-, pero sin acreditar que esa regla cartelaria haya sido prevista en los términos del concurso; lo anterior implicó que la Municipalidad realizará el análisis técnico basado en que la experiencia previa del oferente debe incluir todos los subprocesos del alcance de la contratación; aspecto que contradice la lectura abierta del requisito dispuesto en el pliego consolidado. Tal posición es una lectura basada en términos extracartelarios, basado en supuestos que sí bien pueden ser válidos, no se aprecian consignados en el pliego de condiciones. Por ende, la experiencia acreditada por el apelante resulta ser afín y funcional al servicio que se pretende contratar, sin que haya sido desvirtuada por la Administración Licitante. Dicho lo anterior, resultan necesarias dos precisiones importantes con respecto a este caso en estudio. La primera de ellas en cuanto al contenido del acto administrativo de adjudicación emitido por la Administración y el posible vicio del elemento motivo del mismo. Sobre ese particular, nótese que precisamente el fundamento del vicio señalado en contra de la oferta del apelante surge ante la decisión de la Administración de verificar la misma incorporando elementos no previstos en la definición de experiencia previa requerida para el oferente. A partir de lo anterior, se observa por este órgano contralor que el acto final de adjudicación cuenta con vicio en el elemento motivo del acto administrativo que respaldó la exclusión del apelante; ello por cuanto se ha razonado la inelegibilidad del apelante a partir de condiciones extracartelarias no previstas en las reglas del concurso, lo cual se respalda en el hecho que durante el trámite de la presente impugnación la Municipalidad no haya desvirtuado que la experiencia previa del apelante no resulte concordante con la definición de experiencia similar dispuesta en el pliego consolidado. Lo anterior resulta relevante, por cuanto reglas no previstas en el pliego de condiciones implican una indefensión para el oferente, dado que no se les otorgó la oportunidad de impugnar los términos cartelarios previo a su firmeza, o bien gestionar con sus clientes las referencias que cumplan con los requisitos requeridos por la Administración. El otro punto que debe resaltarse para concluir la presente resolución se origina en la manifestación de la empresa adjudicataria, la cual hace alusión a otros concursos en los cuáles la certificación de servicios del apelante ha sido descartada. No obstante, de esa manifestación la adjudicataria no ha demostrado que la literalidad de estos pliegos de condiciones se ajusta a los términos cartelarios del concurso de Santo Domingo de Heredia; en cuanto a permitir contratos similares y no indicarse ninguna referencia de qué se entiende por experiencia similar. En ese mismo ejercicio de fundamentación, en cuanto a las facturas presentadas para el municipio de Curridabat por parte del apelante, referente a los servicios facturados para el Municipio de Torreón, la adjudicataria no demuestran que los mismos (debidamente acreditados en la certificación de experiencia previa de servicios) no se brindan en el dicho Gobierno Local; lo anterior por cuanto no basta con simplemente cuestionar el detalle de los servicios facturados para pretender desvirtuar el alcance del contrato aportado y las labores prestadas. Así las cosas, se dispone a **declarar con lugar** el recurso de apelación y se anula el acto de adjudicación para que se evalúe bajo los términos indicados en la presente resolución el requisito de experiencia mínima del oferente. Se aclara que la Municipalidad puede valorar si los términos cartelarios no ofrecen la obtención de experiencia que resulte afín y funcional al objeto de la contratación y ello puede implicar un riesgo en la satisfacción del interés público que se persigue con el concurso, determinar el posible ajuste a los términos cartelarios, en cuanto a la experiencia requerida al tipo de objeto de la contratación.

#### **Recurso 812202400000839 - COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANONIMA**

##### **Condiciones invariables (admisibilidad) - Argumento de las partes**

Con respecto de los argumentos de las partes, se remite a los escritos que constan en el expediente electrónico del concurso No. 2024LY-000001-0004100001; mismo que se encuentra en el Sistema Integrado de Compras Públicas.

##### **Condiciones invariables (admisibilidad) - Criterio CGR**

Con lugar

En relación con la resolución de este extremo, se remite a la posición vertida por este Despacho en el apartado "4.2 - Recurso 812202400000839 - COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANONIMA - Sistema de evaluación – Factor de evaluación ", en el espacio "Criterio CGR"

#### **Recurso 812202400000839 - COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANONIMA**

##### **Sistema de evaluación – Metodología del factor - Argumento de las partes**

Con respecto de los argumentos de las partes, se remite a los escritos que constan en el expediente electrónico del concurso No. 2024LY-000001-0004100001; mismo que se encuentra en el Sistema Integrado de Compras Públicas.

##### **Sistema de evaluación – Metodología del factor - Criterio CGR**

Con lugar

En relación con la resolución de este extremo, se remite a la posición vertida por este Despacho en el apartado "4.2 - Recurso 812202400000839 - COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANONIMA - Sistema de evaluación – Factor de evaluación ", en el espacio "Criterio CGR"

## 5. Aprobaciones

<b>Encargado</b>	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	14/11/2024 08:13	<b>Vigencia certificado</b>	16/11/2023 15:59 - 15/11/2027 15:59
<b>DN Certificado</b>	CN=ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ALFREDO, SURNAME=AGUILAR ARGUEDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1249-0197		
<b>CA Emisora</b>	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

<b>Encargado</b>	ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	14/11/2024 14:14	<b>Vigencia certificado</b>	21/05/2024 15:18 - 20/05/2028 15:18
<b>DN Certificado</b>	CN=ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ELARD GONZALO, SURNAME=ORTEGA PEREZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0931-0970		
<b>CA Emisora</b>	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

<b>Encargado</b>	FERNANDO MADRIGAL MORERA	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	14/11/2024 14:22	<b>Vigencia certificado</b>	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
<b>DN Certificado</b>	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
<b>CA Emisora</b>	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

## 6. Notificación resolución

<b>Fecha/hora máxima adición aclaración</b>	19/11/2024 23:59		
<b>Número resolución</b>	R-DCP-SICOP-01824-2024	<b>Fecha notificación</b>	14/11/2024 14:45