


**Emitir resolución de recursos**
**1. Generar resolución de recursos**

<b>Encargado</b>	ZUSETTE ABARCA MUSSIO		
<b>Fecha/hora gestión</b>	16/12/2024 08:10	<b>Fecha/hora resolución</b>	16/12/2024 08:43
<b>* Procesos asociados</b>	Recursos	<b>Número documento</b>	8072024000002187
<b>* Tipo de resolución</b>	Fondo		
<b>Número de procedimiento</b>	2024LY-000006-0021700001	<b>Nombre Institución</b>	Municipalidad de Heredia
<b>Descripción del procedimiento</b>	CONTRATACIÓN DE SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE Y VALORIZACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS VALORIZABLES CON PODER CALORÍFICO GENERADOS EN EL CANTÓN DE HEREDIA		

**2. Listado de recursos**

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002024000002088	22/11/2024 11:38	CARLOS EDUARDO LOPEZ ALVARADO	COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

**3. \*Validaciones de control**

- Tipo de procedimiento
- En tiempo
- Prórroga de apertura de ofertas
- Legitimación
- Quién firma el recurso
- Firma digital
- Pliego de Condiciones Objetado
- Temas previstos

**4. \*Resultando**

- I. Que el veintidós de noviembre de dos mil veinticuatro, a las once horas con treinta y ocho minutos, se recibió en este órgano contralor por medio del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), el recurso de objeción No. 8002024000002088 interpuesto por la empresa Costa Rica Waste Service S.A., en contra del pliego de condiciones de la licitación mayor No. 2024LY-000006-0021700001 promovida por la Municipalidad de Heredia para la contratación de servicio de recolección, transporte y valorización de residuos sólidos valorizables con poder calorífico, generados en el cantón de Heredia.
- II. Que mediante auto No. 8052024000002280 de las ocho horas con cincuenta y tres minutos del veinticinco de noviembre de dos mil veinticuatro esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara respecto del recurso interpuesto. Dicha audiencia fue contestada por la Administración el cinco de diciembre de dos mil veinticuatro, mediante respuesta que se encuentra incorporada 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.

**5. \*Considerando****5.1 - Recurso 8002024000002088 - COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANONIMA****Recurso de objeción – modificaciones, aclaraciones, prórrogas - Argumento de las partes**

Se remite a los argumentos hechos por la objetante en su escrito de interposición el cual se encuentra incorporado al expediente de objeción.

**Recurso de objeción – modificaciones, aclaraciones, prórrogas - Argumentación de la CGR**

Parcialmente con lugar

**I. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO. 1) Sobre el deber de fundamentación de los recursos de objeción:** A efectos de los puntos que se resolverán puntualmente en el caso bajo análisis, resulta necesario tener claro en qué consiste el deber de fundamentación en los recursos de objeción. Para lo anterior debe partirse por indicar que la LGCP y su Reglamento se refieren al deber de fundamentación de los recursos de objeción al pliego de condiciones, así como a los recursos de revocatoria y de apelación del acto final, indicando en los numerales 88 y 95 de la LGCP y 246 y 254 de su Reglamento, que todo recurso debe presentarse de forma fundamentada; esto implica que se haga acompañar de la prueba idónea, así como de los estudios técnicos que desvirtúen los criterios de la Administración o que les permitan acreditar sus afirmaciones; además como parte del deber de fundamentación, los recurrentes deben indicar las normas quebrantadas e invocar los principios y normas infringidas. A partir de lo anterior, la fundamentación se constituye en un deber que ostenta todo recurrente al momento de interponer su recurso, de manera que los recursos que no cumplan con estos aspectos mínimos de fundamentación, sufrirán como consecuencia el rechazo de sus argumentos, de conformidad con lo establecido en los artículos 87 de la LGCP y 245 inciso c) RLGCP. Lo anterior es así debido a que el pliego ostenta una presunción de validez, por lo que para desvirtuarla, el objetante debe hacerse acompañar de la prueba que sustente lo indicado, dado que no son admisibles las meras consideraciones que pueda tener el objetante; de manera entonces que tratándose de los recursos de objeción, la carga de la prueba le corresponde al recurrente que impugne el pliego de condiciones.

**2) Sobre el objeto de la contratación: Criterio de la División:** La empresa objetante cuestiona el objeto de la licitación en cinco sentidos: 1) Indica que el pliego no define qué debe entenderse por "poder calorífico", lo cual estima esencial debido a que no se tiene establecido el tipo de materiales que se estiman residuos sólidos valorizables con poder calorífico; y que todos los residuos poseen poder calorífico, por lo que lo requerido va en contra de lo establecido en el inciso d) del artículo 4 de la Ley Para Gestión Integral de Residuos, No. 8839. 2) Manifiesta que es insuficiente la referencia de la Administración respecto de que lo solicitado responde a un Programa de Educación, debido a que únicamente se recupera el 9.7% de los residuos valorizables y que con tal de deshacerse de los residuos, los usuarios dispondrían de cualquier servicio. 3) Señala que no se incluyen los mecanismos que implementará la Administración para evitar que se dé prioridad al aprovechamiento energético en detrimento de la jerarquización indicada en el artículo 4 de la Ley No. 8839. 4) Alega que el servicio que se pretende contratar se traslapa con el contratado en la licitación No. 2024LY-000003-0021700001, por lo que habría duplicidad en el servicio. 5) Finalmente cuestiona la competencia de la Administración para la ejecución del objeto contractual. A partir de lo anterior, estima este órgano contralor que lo procedente en el caso bajo análisis es declarar **parcialmente con lugar** este punto del recurso interpuesto según se explica. **a) Sobre el concepto de "poder calorífico" y la Ley No. 8839:** En relación con las manifestaciones de la recurrente respecto de que el pliego de condiciones no posee una definición sobre qué debe entenderse por "Poder Calorífico" y que todos los residuos tienen potencial calorífico; estima este órgano contralor que la Administración se allanó en tanto al atender la audiencia especial señaló que lleva razón la recurrente y que procederá a incorporar al pliego de condiciones la definición de "Poder Calorífico". En este sentido y siendo que la recurrente no planteó ninguna definición que estime procedente sino únicamente el requerimiento de una conceptualización y los motivos por los que indica resulta necesario contenerlos; se estima que el allanamiento de la Administración se efectuó en apego a los artículos 89 de la LGCP y 249 de su Reglamento, normas que se refieren a la posibilidad con que cuentan las partes para allanarse parcial o totalmente a la pretensión de quien recurre. Ahora bien, considera este órgano contralor que respecto a las manifestaciones de la recurrente en torno a que no se tiene establecido el tipo de materiales que se estiman residuos sólidos valorizables con poder calorífico, no lleva razón la objetante en tanto el pliego de condiciones es claro y específico en la página 6 del documento adjunto denominado "PLIEGO DE CONDICIONES RECOLECCIÓN DE VALORIZABLES CON PODER CALORÍFICO" sobre cuáles son las categorías y materiales objeto de la licitación, por lo que se desconoce a qué se refiere la recurrente cuando manifiesta "(...) no se tiene por establecido el tipo específico de materiales / residuos aducidos como "residuos sólidos valorizables que tienen poder calorífico", los que deben recolectarse de forma selectiva, transportarse y valorizarse mediante coprocesamiento, específicamente como combustible en un horno de cemento...". Finalmente, en relación con lo indicado respecto de que lo requerido va en contra de lo establecido en el inciso d) del artículo 4 de la Ley Para Gestión Integral de Residuos, No. 8839; estima este órgano contralor que carece de fundamentación según lo desarrollado en el punto "1) Sobre el deber de fundamentación de los recursos de objeción" del presente considerando, debido a que la objetante no explica por qué se incumple con lo señalado en el inciso de referencia a partir del contenido del pliego de condiciones. En este sentido, ciertamente la norma hace referencia a la jerarquización en la gestión de residuos, pero no se logra comprender por qué la recurrente considera que la licitación quebranta la norma señalada con el objeto de la presente licitación. A partir de lo indicado, y respecto del allanamiento de la Administración, se entiende que esta valoró técnicamente la procedencia de la modificación al cartel, por lo que corre bajo responsabilidad de la Administración las justificaciones técnicas de su allanamiento; por lo tanto se procede a declarar **parcialmente con lugar** este punto del recurso interpuesto y se le ordena a la Administración realizar las modificaciones cartelarias que correspondan, y brindar la publicidad respectiva en los términos regulados para estas contrataciones. **b) Sobre la insuficiencia de la justificación de la Administración:** La recurrente señala que es insuficiente que la Administración justifique que la licitación responde a un Programa de Educación, debido a que únicamente se recupera el 9.7% de los residuos valorizables y que con tal de deshacerse de los residuos, los usuarios dispondrían de cualquier servicio; a partir de lo anterior, se observa que lo pretendido por la recurrente consiste en cuestionar las razones expuestas por la Administración a partir de las cuales determinó la necesidad de promover una licitación mayor. No obstante lo anterior, se estima que lo cuestionado por la recurrente escapa del ámbito de competencia de este órgano contralor en tanto la decisión respecto de la adquisición de bienes y servicios corresponde a un aspecto de competencia absoluta de la Licitante, sobre el cual no tiene injerencia alguna este órgano contralor quien ostenta competencias de jerarca impropio sobre aspectos de legalidad y no de conveniencia en la decisión de la Municipalidad, y por lo tanto dentro del ámbito total de decisión que le compete exclusivamente a la entidad municipal con el fin de sufragar las necesidades y dar solución a los problemas de los habitantes del cantón. En este mismo sentido, se observa que lo pretendido por la recurrente escapa de la finalidad de impugnación del pliego de condiciones, puesto que como se ha observado, la recurrente no ha acreditado cómo es que lo establecido en el pliego limita de forma injustificada su participación, sino únicamente hace referencia a aspectos a partir de los cuales cuestiona la decisión de la Administración de promover una licitación para la contratación del servicio de recolección, transporte y valorización de residuos sólidos con poder calorífico. Finalmente, no puede dejarse de lado que al momento de atender la audiencia especial la Administración aportó el razonamiento que ampara su decisión, sobre lo cual no se pronunciará este órgano contralor por no ser propio del régimen de impugnación del pliego de condiciones. Por las razones antes explicadas, este punto resuelto se **rechaza de plano**. **c) Sobre el aprovechamiento energético en detrimento de la jerarquización indicada en el artículo 4 de la Ley No. 8839:** En relación con las manifestaciones de la objetante respecto de que en el pliego no se incluyen los mecanismos que implementará la Administración para evitar que se dé prioridad al aprovechamiento energético en detrimento de la jerarquización indicada en el artículo 4 de la Ley No. 8839; se remite a lo indicado en el punto "a) Sobre el concepto de "poder calorífico" y la Ley No. 8839", en tanto la recurrente no explica cómo es que el objeto de la licitación quebranta lo establecido en el numeral de referencia, lo anterior teniendo en cuenta además la conceptualización que brindó la Administración respecto de "Poder Calorífico"; de ahí que sobre este punto su recurso de carece de fundamentación según lo desarrollado en el punto "1) Sobre el deber de fundamentación de los recursos de objeción" del presente considerando. Por las razones antes explicadas, este punto resuelto se **rechaza de plano**. **d) Sobre la duplicidad de servicios:** La recurrente alega que el servicio que se pretende contratar se traslapa con el contratado en la licitación No. 2024LY-000003-0021700001, por lo que habría duplicidad en el servicio; no obstante lo anterior la objetante no realiza ningún ejercicio a fin de acreditar que efectivamente los servicios contratados en ambas licitaciones resultan idénticos y conlleven como consecuencia a una duplicidad del servicio, lo cual pudo hacer mediante un ejercicio comparativo entre los residuos a recolectar en ambas licitaciones, las funciones de la contratista y el aprovechamiento final de ellos. Por el contrario, se observa que la Administración al momento de atender la audiencia especial sí explicó y detalló la diferencia del objeto entre

ambas licitaciones, señalando incluso que la licitación promovida tiene como fin la gestión de los residuos que no pueden procesarse en la licitación No. 2024LY-000003-0021700001; aspecto que no fue desvirtuado por la objetante en su escrito. Así las cosas, no se visualiza que exista una duplicidad de servicios ni que conlleve a un posible incumplimiento por parte de la Administración, sino a una oposición de la recurrente a la decisión de contratar de la Municipalidad, sobre la cual no tiene injerencia este órgano contralor conforme se desarrolló. Por las razones antes explicadas, este punto resuelto se **rechaza de plano**. e) Sobre la competencia de la Administración para la ejecución del objeto contractual: Finalmente, la recurrente cuestiona la competencia de la Municipalidad para contratar el servicio de recolección, transporte y valorización de residuos sólidos con poder calorífico, así como del cobro de la tasa correspondiente; lo anterior por cuanto estima que la Licitante únicamente puede gestionar el cobro de los residuos sólidos ordinarios según lo establecido en el Código Municipal. Al respecto, estima este órgano contralor que la recurrente no lleva razón en tanto como ampliamente se ha expuesto, lo pretendido tiene como finalidad cuestionar el objeto contractual, sobre lo cual no ostenta injerencia alguna este órgano contralor; sin embargo, tal y como lo manifiesta la Administración, la Ley Para Gestión Integral de Residuos, No. 8839, establece en el numeral 8 una serie de funciones para los gobiernos locales, dentro de los que se encuentra el deber contenido en el inciso d) para proveer del servicio de recolección de residuos en forma selectiva, accesible, periódica y eficiente para todos los habitantes, para la posterior valorización y sin distinción alguna del tipo de residuos; y el inciso h) que le permite fijar tasas para los servicios de manejo de residuos, sin establecer distinción alguna del tipo de residuos. De ahí que sobre este punto se visualice que no lleva razón la recurrente en tanto no logra desvirtuar la presunción de validez que ostenta el pliego de condiciones. Por las razones antes explicadas, este punto resuelto se **rechaza de plano**.

**3) Sobre el estudio de mercado: Criterio de la División:** La empresa objetante cuestiona el estudio de mercado efectuado por la Administración, en tanto indica que no se realizó conforme a lo indicado en el numeral 34 de la LGCP debido a que corresponde a consultas del Banco de Precios de SICOP, cuyos objetos no son iguales al pretendido con la licitación. Además de lo anterior, indica que no muestra un proceso sistemático y exhaustivo que permita obtener información actualizada y confiable acerca de las condiciones del mercado inherentes al servicio de valorización y complejidad del objeto, según el inciso a) del artículo 44 del RLGCP. Señaló además que las consultas al Banco de Precios no permiten respaldar la toma de decisiones informadas por parte de la Administración puesto que en la práctica se ha demostrado que no permite determinar los precios adecuados para adquirir los bienes, obras y servicios; que no se contempla el detalle correspondiente a costos directos e indirectos, frecuencia, cantidad de unidades, costos de mantenimiento, entre otros, y que los elementos aportados por la Administración no demuestra que obedezcan a elementos técnicos y objetivos que permitan definir con precisión las ventajas de la opción escogida y su valor. Finalmente, se refirió a la carencia total de análisis técnico en cuanto al poder calorífico de los residuos que se pretenden manejar a través del servicio y que no hay elementos técnicos y objetivos que permitan definir con precisión las ventajas de la opción escogida y su valor dentro del contexto del proceso a promover. En relación con lo manifestado la Administración explicó el procedimiento realizado en el estudio de mercado, que el servicio es innovador y por lo tanto no es posible determinar un precio específico; además de ello indicó que se usó referencia de servicios similares en el cantón con logística de recolección de materiales, como comparativo de lo que se quiere contratar, por lo que las consultas no fueron específicamente de precios sino que además se contemplaron otros factores y condiciones específicas. A partir de lo anterior, lo procedente en el caso bajo análisis es declarar **parcialmente con lugar** este punto del recurso interpuesto según se explica. a) Sobre la falta de fundamentación de la recurrente: Estima este órgano contralor que la empresa recurrente faltó al deber de fundamentación de conformidad a lo indicado en el punto "1) *Sobre el deber de fundamentación de los recursos de objeción*" del presente considerando, debido a que la objetante si bien hace referencia al numeral 34 de la LGCP, lo cierto del caso es que no explica por qué el estudio efectuado por la Administración no se ajusta a la realidad del mercado actual. En este sentido, la recurrente manifiesta su oposición a la forma en que la Licitante realizó el estudio de mercado, sin embargo no explica por qué las conclusiones arribadas por la Administración resultan improcedentes, lo cual pudo hacer por ejemplo acreditando que el precio de referencia no resulta comparable en virtud de tratarse de objetos contractuales diferentes (y aportar el análisis técnico que lo respalde); además pudo por ejemplo acreditar cuál es el precio real del mercado del objeto que se pretende licitar a fin de acreditar que el definido por la Administración es abiertamente improcedente. En este mismo sentido, se tiene que la recurrente manifiesta estar en contra de la indagación con base en el Banco de Precios en SICOP, sin embargo no explica, más allá del objeto contractual, por qué esos precios no puedan ser técnicamente utilizados; tampoco explica qué es lo que faltó en el análisis de la Administración y cómo a partir de esa omisión pudo llegar a un resultado diferente. En este sentido, observa este órgano contralor que lo pretendido por la recurrente es oponerse a la decisión de la Administración de licitar el objeto contractual, para lo cual cuestiona el estudio de mercado realizado, pero sin aportar un criterio que demuestre que el estudio realizado por la Administración contenga algún error. Al respecto, nótese que la objetante manifiesta que el estudio no contempla costos particulares, pero tampoco explica por qué técnicamente estos costos deban contemplarse en el análisis realizado; de ahí que se concluya que a partir de las manifestaciones de la objetante no es posible identificar una limitación injustificada a la participación del recurrente. Así las cosas, se estima que lo solicitado carece de fundamentación según lo establecen los numerales 88 y 95 de la LGCP y 246 y 254 de su Reglamento y en consecuencia, no logra desvirtuar la presunción de validez del pliego por no hacerse acompañar de la prueba que sustenta su requerimiento. b) Sobre la respuesta de la Administración: Ahora bien, observa este órgano contralor a partir de la respuesta de la Licitante, que si bien se refirió a la forma en que efectuó el estudio frente al Banco de Precios de SICOP y el análisis realizado al respecto; omitió referirse al estudio realizado a efectos de acreditar que el mercado sí existen empresas que pueden satisfacer el objeto contractual. Lo anterior máxime teniendo en cuenta que la propia licitante reconoce que la innovación en el objeto a contratar; de ahí que resulta indispensable que la Administración acredite que existen potenciales oferentes que pueden satisfacer la necesidad. En este sentido, no debe perderse de vista lo indicado por este órgano contralor respecto de la importancia del estudio de mercado en el procedimiento de contratación pública, en tanto se ha concluido que el objetivo primordial de este análisis es obtener información actualizada y confiable acerca de las condiciones del mercado a fin de respaldar la toma de decisiones informadas por parte de la Administración y asegurar la transparencia, competencia y eficiencia en los procesos de contratación. Al respecto, en la resolución No. R-DCA-SICOP-01010-2023 de las horas con 56 minutos del 31 de agosto de 2023, se indicó en lo de interés lo siguiente: *"Este estudio no se restringe a solicitar cotizaciones sino que la norma legal dispone que el mismo se debe sustentar en fuentes confiables para obtener precios de referencia que permitan determinar los precios adecuados para adquirir los bienes, obras y servicios. Más allá de la determinación de precios, el estudio de mercado tiene el propósito de evaluar la disponibilidad de los bienes, obras o servicios en términos de cantidades, calidades, opciones y oportunidades requeridas, así como verificar la disponibilidad de proveedores y su ubicación, ya sea en el mercado local o internacional, lo cual influye incluso en aspectos como plazos de entrega y vigencia del contrato. Además, guía la toma de decisiones informadas sobre procedimientos de contratación y proporciona información pertinente para definir la disponibilidad presupuestaria."* Así las cosas, y siendo que la Licitante no ha acreditado que en el mercado existan oferentes que puedan satisfacer la necesidad de la Administración, lo procedente es declarar **parcialmente con lugar** este punto del recurso con el fin de que proceda a cumplir con los requerimientos de la LGCP y su Reglamento y proceda a verificar que el estudio de mercado hay sido realizado correctamente, de conformidad con la normativa aplicable y de frente al objeto de la contratación, y en caso de que proceda realizar un nuevo estudio de mercado o justificar que el realizado cumple con el ordenamiento jurídico. .

**4) Sobre la carencia de estudios técnicos que determinen el cumplimiento del principio de valor por el dinero: Criterio de la División:** La empresa objetante manifiesta que de acuerdo con el numeral 86 del RLGCP, la decisión inicial se adopta cuando se determine la necesidad, las razones de la solución y estudios que comprueben que los objetivos serán alcanzados con eficiencia (costo - beneficio) y seguridad; siendo un principio general de la contratación pública el valor por el dinero. En este sentido, la recurrente considera cuestionable el cobro de la tasa del costo a los municipios en tanto estima que la Ley no habilita a las municipalidades a la prestación del servicio objeto de la licitación y que además no se cuenta con estudio de mercado que muestre que el objeto y las características obedezcan a elementos técnicos y objetivos que

permitan definir con precisión las ventajas de la opción seleccionada y su valor dentro del contexto del proceso a promover; de ahí que concluya que no se satisface el principio de valor por el dinero. En este sentido, señala que no existen análisis que fundamenten la implementación del servicio y de su relación con los contratos existentes, tampoco existen análisis del costo beneficio que sustente porqué se propone como solución y que ya se prestan los servicios en el cantón. Por su parte, la Administración explicó la procedencia de la contratación frente a la cantidad de residuos que se generan, las razones por las que acogió la solución objeto de impugnación y el costo-beneficio de la aplicación, sobre lo cual indicó que "(...) lo que ahora es un proceso de contratación se convierte a su vez en sí mismo, en un sondeo de mercado para conocer la viabilidad técnica de ejecutar una alternativa pretenciosa con el manejo de los residuos como esta...". A partir de lo anterior, lo procedente en el caso bajo análisis es declarar **parcialmente con lugar** este punto del recurso interpuesto según se explica. a) Sobre la falta de fundamentación de la recurrente: Estima este órgano contralor que la empresa recurrente faltó al deber de fundamentación de conformidad a lo indicado en el punto "1) Sobre el deber de fundamentación de los recursos de objeción" del presente considerando debido a que la recurrente siquiera plantea una pretensión en torno a este aspecto impugnado sino únicamente su oposición a la decisión de la Administración. En este sentido, nótese que la recurrente no hace referencia a una limitación injustificada de su participación ni aporta estudios que desacrediten la decisión de la Licitante o bien a la improcedencia en el cobro de una tasa; lo anterior es importante de precisar debido a que en su respuesta la Licitante aportó con su respuesta a la audiencia especial conferida, el análisis que motivó su decisión. Asimismo y a efectos de no reiterar lo ya indicado, se remite a los dos puntos anteriores, específicamente en lo referente al cobro de tasa, la improcedencia de este órgano contralor para cuestionar la decisión de la Administración por carecer de competencia para ello y lo relacionado con el estudio de mercado. Así las cosas, se estima que el recurso se constituye en meras manifestaciones de la recurrente, sin que se desarrolle o demuestre que el pliego posee una limitación injustificada a la participación; por lo tanto, se estima que lo solicitado carece de fundamentación según lo establecen los numerales 88 y 95 de la LGCP y 246 y 254 de su Reglamento y en consecuencia, no logra desvirtuar la presunción de validez del pliego por no hacerse acompañar de la prueba que sustenta su requerimiento. b) Sobre la respuesta de la Administración: Ahora bien, aun y cuando el recurso de la objetante carece de fundamentación en este punto, estima este órgano contralor que a partir de la respuesta de la Administración resulta necesario profundizar en dos aspectos. En primer lugar que todo el análisis suministrado por la Administración en el oficio No. GIR-396-2024 y que sustenta la presente licitación, debe ser incorporado al expediente de la Licitación y brindársele la publicidad correspondiente; en segundo lugar, resulta indispensable reiterar a la Administración lo indicado en el punto "3) Sobre el estudio de mercado" anterior y lo señalado en torno a la importancia del estudio de mercado y lo indicado en la resolución No. R-DCA-SICOP-01010-2023, respecto de que este análisis permite no solamente tener información confiable sobre el objeto de la licitación, sino además evaluar la disponibilidad del servicio que se pretende contratar. Por lo que lo señalado en torno a que el proceso de contratación se convierte a su vez en un sondeo de mercado, no puede ser admitido por esta Contraloría General, debiendo la Administración contar previamente con los análisis requeridos por el ordenamiento jurídico que sustenten su decisión, precisamente esa es la función de un estudio de mercado y no el procedimiento de contratación en sí mismo debe ser utilizado para realizar un sondeo de mercado.

5) Sobre el punto "c" de la sección "Términos y Condiciones": Criterio de la División: El pliego de condiciones establece en el punto "c" de la cláusula "2. SOBRE REQUISITOS ADMISIBILIDAD OFERTAS", que no se aceptará sustituciones del personal ofertado; este requerimiento es impugnado por la empresa objetante debido a que según el objeto contractual, no existe una especificación de tipo o cantidad de personal para su prestación, por lo que estima que lo requerido no se ajusta al objeto contractual. A este requerimiento de la recurrente se allanó la Administración en tanto al atender la audiencia especial indicó que procederá a eliminar lo indicado; potestad que se visualiza realizó en apego a los artículos 89 de la LGCP y 249 de su Reglamento, normas que se refieren a la posibilidad con que cuentan las partes para allanarse parcial o totalmente a la pretensión de quien recurre y en consecuencia. En consecuencia, se entiende que la licitante valoró técnicamente la procedencia de la modificación al cartel, por lo que corre bajo responsabilidad de la Administración las justificaciones técnicas de su allanamiento; por lo tanto se procede a declarar **con lugar** el recurso interpuesto y se le ordena a la Administración realizar las modificaciones cartelerias que correspondan, y brindar la publicidad respectiva en los términos regulados para estas contrataciones.

6) Sobre las condiciones del precio ofertado: Criterio de la División: El pliego de condiciones definió en la cláusula "5. SOBRE CONDICIONES DEL PRECIO OFERTADO" el desglose de la estructura del precio que deberán aportar los oferentes, a efectos de un eventual reajuste de precios; como parte de ello estableció para cada uno de los rubros, los índices a utilizar, indicando por ejemplo que para los materiales se utilizará el Índice de Precios al Consumidor, específicamente el grupo de consumo de bienes y servicios y que para el rubro identificado como "Transporte + Combustible" utilizará el Índice de Precios al Consumidor pero el grupo de consumos y transporte. A partir de lo indicado en la cláusula, la empresa recurrente cuestiona la definición por parte de la Administración de los índices de precio a utilizar en un eventual reajuste de precios, en tanto indica que de acuerdo con el numeral 102 del RLGCP es el oferente quien debe aportarlos. Señalamientos a los cuales se opone la Administración quien manifiesta que la recurrente interpreta de forma errónea el texto transcrito en el numeral 102, ignorando los artículos 107 y 109 del Reglamento precitado y que además el artículo 42 de la LGCP le da la responsabilidad a la Administración para establecer el formato para presentación de estructura del precio, por lo que la obligación de los oferentes es presentar la información con base en la normativa vigente. A partir de lo anterior, estima este órgano contralor que lo procedente es **declarar parcialmente con lugar** este punto, según se procede a detallar. a) Sobre la falta de fundamentación de la recurrente: Estima este órgano contralor que la empresa recurrente faltó a su deber de fundamentación de conformidad a lo indicado en el punto "1) Sobre el deber de fundamentación de los recursos de objeción" del presente considerando, debido a que si bien se opone a la definición por parte de la Administración de los índices de precios que se utilizarán para realizar un eventual reajuste de precios de frente a la literalidad del numeral 102 del RLGCP, lo cierto del caso es que la objetante omite aportar razonamiento alguno a fin de determinar la improcedencia de lo establecido en el pliego. En este sentido, se estima que la recurrente no ha aportado ningún ejercicio o sustento alguno para acreditar que los índices definidos por la Licitante en el pliego resultan técnicamente improcedentes para medir las variaciones en los rubros de costos que integran la estructura del precio, siendo el único argumento de la recurrente la literalidad del numeral 102. Así las cosas, si bien este órgano contralor reconoce la literalidad de la norma y la potestad que poseen los oferentes para la definición de los índices oficiales de precios y costos asociados, lo cierto del caso es que la recurrente debió, a efectos de desvirtuar la presunción de validez del pliego, indicar cuál es la afectación técnica que sufre ante un eventual reajuste de precios por el índice definido por la Administración en cada rubro. En este sentido, la recurrente pudo por ejemplo explicar por qué para el rubro de transporte y combustible no resulta factible medir sus variaciones de costos con el grupo de consumo "Transporte" del IPC, o bien por qué es insuficiente vincular el grupo del IPC referente a "Bienes y Servicios diversos" con el rubro de instalaciones y equipos de trabajo. De esta manera, al únicamente haberse hecho referencia a la norma sin aportar otro sustento que acredite una afectación en lo definido por la Licitante, el recurso se constituye en meras manifestaciones de la objetante, sin que se desarrolle o demuestre que el pliego posee una limitación injustificada a la participación o quebranta abiertamente las reglas de la ciencia y la técnica; así las cosas, se estima que lo solicitado carece de fundamentación según lo establecen los numerales 88 y 95 de la LGCP y 246 y 254 de su Reglamento y en consecuencia, no logra desvirtuar la presunción de validez del pliego por lo que lo procedente es rechazar de plano este punto del recurso. b) Sobre la respuesta de la Administración: Ahora bien, aun y cuando lo indicado por la recurrente carece de fundamentación, estima este órgano contralor que a efectos de evitar discusiones innecesarias del acto final, resulta necesario que la Administración justifique cada uno de los índices incorporados en la cláusula impugnada. Lo anterior es así por cuanto el numeral 102 del RLGCP indica expresamente que es el oferente quien debe establecer los índices oficiales de precios y costos asociados, lo cual se entiende surge debido a que es cada oferente es quien mejor conoce la operación del objeto contractual y su modelo de negocio y a partir de ello es quien debe definir el índice que mejor refleje o esté más estrechamente vinculado con las variaciones en los costos de su oferta. De manera que al abocarse la Administración esta potestad, resultaba indispensable que al

menos incorporara las valoraciones técnicas a partir de las cuales concluyó que los índices señalados para cada rubro resultan técnicamente procedentes. Lo anterior no implica que este órgano contralor desconozca que es la Licitante quien ostenta la potestad de definir los elementos en que debe ser desglosado el precio que se cotice, es decir, los rubros específicos de costos directos e indirectos que componen la estructura del precio requerida y que deben ser presentados por los oferentes en términos absolutos y porcentuales; sin embargo, considerando que la potestad de definir los índices oficiales de precios vinculados a esos rubros específicos es del oferente, sí resultaba necesario que al menos la Administración explicara cómo definió cada uno de los índices definidos en el pliego y cómo resultan estrechamente vinculados con las variaciones de costos que se pretenden medir. Ahora bien, nótese que la norma hace referencia a “índices oficiales de precios” y que existen diversos índices tales como los emitidos por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y por el Banco Central de Costa Rica; por lo que al momento de delimitar el pliego con un determinado índice, debía la Administración verificar que este sea el que mejor demuestre la variación de costos de los oferentes; de ahí que resulte indispensable que ello quede expresa y ampliamente sustentado en el pliego de condiciones. Adicional a lo anterior, no debe perderse de vista que según el numeral 107 del RLGCP, a efectos del derecho al mantenimiento del equilibrio económico de los costos directos e indirectos de un contrato, la Administración cuenta con la potestad para verificar la pertinencia de los índices ofrecidos, por lo que la definición del oferente no implica afectación alguna para la Licitante. Así las cosas, en el caso bajo análisis deberá la Administración proceder a justificar cada uno de los índices incorporados en la cláusula impugnada, a efectos de acreditar que resultan técnicamente aplicables para cada uno de los potenciales oferentes al momento de hacer el reajuste del precio; debiendo incorporar esos estudios al pliego de condiciones y otorgarles la publicidad que corresponda. Sobre el particular, si la Administración opta por el IPC se recomienda, como elemento de análisis sobre la pertinencia del uso de una determinada división o grupo, consultar la Metodología del Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborada por el Instituto de Estadística y Censos que incorpora como parte de sus anexos los Grupos, Clases, Subclases y Artículos que componen la canasta de cada una de las Divisiones del IPC, entre ellas las de “Transporte” y “Bienes y Servicios diversos” que a manera de ejemplo se mencionan supra. Cabe señalar, que lo anterior no obsta para que la Administración, al valorar la vinculación que deben tener los índices con el costo cuya variación se pretende medir, decida modificar el pliego de condiciones y establecer que la propuesta de índices sea realizada por los oferentes como concededores de su giro de negocio, ello de conformidad con lo que establece la normativa vigente.

**7) Sobre el reajuste del precio: Criterio de la División:** El pliego de condiciones establece como fórmula para el reajuste de precios la suma de los materiales directos, la mano de obra directa, los gastos administrativos y la utilidad; la cual es impugnada por la empresa recurrente quien cuestiona que la fórmula no cumple con el detalle mínimo establecido en el artículo 102 del RLGCP debido a que incluye gastos administrativos y omite los imprevistos. Señalamientos a los cuales se opone la Administración en tanto indica que la recurrente interpreta de forma errónea el texto transcrito en el numeral 102, ignorando los artículos 107 y 109 del Reglamento precitado y que además el artículo 42 de la LGCP le da la responsabilidad a la Administración para establecer el formato para presentación de estructura del precio, por lo que la obligación de los oferentes es presentar la información con base en la normativa vigente. A partir de lo anterior, estima este órgano contralor que lo procedente es **declarar parcialmente con lugar** este punto del recurso, según se procede a detallar. **a) Sobre la falta de fundamentación de la recurrente:** Estima este órgano contralor que la empresa recurrente faltó a su deber de fundamentación de conformidad a lo indicado en el punto “1) *Sobre el deber de fundamentación de los recursos de objeción*” del presente considerando, debido a que manifiesta su oposición a la fórmula definida por la Administración por tres aspectos: 1) No cumplir con el detalle mínimo establecido en el numeral 102 del RLGCP, 2) Incluir los gastos administrativos, y 3) Excluir los imprevistos; no obstante lo anterior, la recurrente no aportó ningún razonamiento o prueba que permita sustentar por qué debe incluirse en la fórmula el rubro de imprevistos y deban excluirse los gastos administrativos. Sobre este último punto, no debe perderse de vista que i) de acuerdo con el numeral 109 del RLGCP los imprevistos no son reajustables, por lo que la fórmula matemática o expresión algebraica que se emplee para el cálculo del reajuste debe plantearse de tal forma que dicha condición de no reajustable de los imprevistos -aplica lo misma para la utilidad- se mantenga al momento de su aplicación, aspecto sobre el cual no se refirió la Licitante; y ii) que de acuerdo con la técnica los gastos administrativos forman parte de los costos indirectos que la propia norma reconoce. De esta forma, no se comprende en qué consiste el reclamo de la recurrente, lo cual aunado a que no aporta ningún sustento de prueba o argumentativo para acreditar que la fórmula de reajuste de precios posea un error técnico, conllevan a concluir que sus argumentos carecen de fundamentación. Por otra parte, observa este órgano contralor que este punto del recurso carece de una petición en específico, de desarrollo argumentativo y probatorio a fin de acreditar por qué lo indicado en la cláusula va en contra de lo establecido en el numeral 102 del mismo Reglamento referente a la estructura del precio. De esta manera, el recurso se constituye en meras manifestaciones de la recurrente, sin que se desarrolle o demuestre que el pliego posee una limitación injustificada a la participación o resulta ser contrario a la ciencia y la técnica; así las cosas, se estima que lo solicitado carece de fundamentación según lo establecen los numerales 88 y 95 de la LGCP y 246 y 254 de su Reglamento y en consecuencia, no logra desvirtuar la presunción de validez del pliego por lo que lo procedente es rechazar de plano este punto del recurso. **b) Sobre la respuesta de la Administración:** Tal y como se indicó, el pliego de condiciones establece como fórmula para el reajuste de precios la suma de los materiales directos, la mano de obra directa, los gastos administrativos y la utilidad; a partir de lo anterior y teniendo en cuenta la respuesta de la Administración en la audiencia especial en la cual hizo referencia a los numerales 102, 107 y 109, estima este órgano contralor que deben realizarse varias precisiones que la Administración debe tomar en cuenta. En primer lugar debe indicarse que la cláusula impugnada indica expresamente lo siguiente: “*En caso de darse la solicitud de reajuste de precio, se aplicará de conformidad con el Transitorio II del Reglamento para el Reajuste de Precios en los Contratos de Obra Pública de Construcción y Mantenimiento y su reforma, se aplicará la siguiente fórmula matemática:  $PV = MAT + MO + GA + U...$* ”; con lo cual, se observa que lo que la Administración considera la fórmula para el cálculo del reajuste no lo es, por cuanto lo definido en el pliego corresponde únicamente a la estructura mínima del precio conforme al numeral 102 del RLGCP, misma que a su vez no guarda consistencia respecto de los rubros indicados en el párrafo anterior del pliego, los cuales corresponden a materiales, mano de obra (junto a cargas sociales), instalaciones y equipos de trabajo, transporte y combustible, disposición de residuos, uniformes del personal, gastos administrativos y otros, cuya sumatoria debe alcanzar el 100%. Por otra parte, se observa que la llamada fórmula de reajuste en el pliego no contempla ninguna expresión algebraica que relacione los rubros o elementos de costos que componen el precio con los índices definidos en la cláusula “5. SOBRE LAS CONDICIONES DEL PRECIO OFERTADO” para medir su variación y calcular el monto del reajuste; es decir, que la fórmula para el reajuste del precio en los términos actuales del pliego de condiciones, es solo una estructura de los elementos del precio que no contempla ningún mecanismo objetivo y claro a partir del cual se establezca cómo se calculará el reajuste del precio. Ahora bien, no pierde de vista este órgano contralor que la cláusula impugnada hace referencia al “*Transitorio II del Reglamento para el Reajuste de Precios en los Contratos de Obra Pública de Construcción y Mantenimiento*”; sin embargo, como puede observarse en el Reglamento señalado, el Transitorio II al que hace referencia, contempla al menos dos fórmulas diferentes para el cálculo del reajuste de precios, la primera correspondiente a edificios, vivienda, acueductos o alcantarillados y la segunda para el caso de urbanizaciones, carreteras, puentes y otras obras no estipuladas en el punto anterior, fórmulas que se vinculan a índices relativos a la obra pública como lo son las edificaciones y obras de ingeniería civil. A lo anterior se suma el hecho de que la aplicación de ese transitorio finalizó cuando el INEC emitió los nuevos índices requeridos para obra pública, momento a partir del cual las fórmulas matemáticas que se emplean son las contenidas en los artículos 18 y 19 respectivamente del Reglamento en cuestión. De ahí que se estime que el pliego de condiciones no establece con claridad cuál será la fórmula aplicable para el caso concreto, aspecto que debe quedar establecido durante esta etapa procesal; lo anterior a efectos de evitar discusiones innecesarias del acto final y problemas durante la fase de ejecución contractual. Así las cosas, deberá la Administración proceder a verificar la cláusula contenida en el pliego de condiciones y realizar los ajustes que correspondan de frente a la normativa vigente, todo de lo cual deberá dejar constancia en el expediente y brindársele la publicidad correspondiente.

**8) Sobre las multas: Criterio de la División:** El pliego de condiciones establece en la cláusula "7. Sanciones por incumplimientos en el contrato multas" las sanciones que podría aplicar ante incumplimientos del contratista; específicamente estableció en los incisos a, c, f y l, lo siguiente: "A. Una deficiente prestación del servicio de recolección y coprocesamiento o la ausencia de dicho servicio por causas imputables al oferente. Se considerará falta grave del servicio. En tal caso, después del apercibimiento, se impondrá la multa respectiva y se le otorgará un plazo máximo de 10 días naturales para la corrección de la falta, en caso contrario será causal de la resolución unilateral del contrato, por incumplimiento del contratista (...) C. Mezclar residuos prioritarios que requieren una separación específica dentro de las tolvas de los camiones compactadores y/o dentro de los cajones del camión tipo furgón poniendo en riesgo o dañando por completo su potencial y/o su posibilidad de poderlos coprocesar (...) F. Deficiente presentación del personal y/o unidades recolectoras: Cuando la unidad recolectora, y/o cuadrilla correspondiente, no cumplan con los requerimientos de presentación e higiene estipulados en la cláusula del Cartel, o cuando las unidades recolectoras y/o cuadrilla correspondiente que se estén utilizando en determinado momento, no correspondan a las características técnicas y profesionales requeridas por el Cartel y ofrecidas por el contratista (...) L. Deficiente disposición final de los residuos residuales "descartables" y/o mezclados dentro del material objeto del presente contrato. Cuando abandone o disponga los residuos residuales del proceso o los residuos "descartables" para este proceso en sitios no autorizados ni contemplados como pero no limitados a: la vía pública, lotes baldíos, quebradas o cauces, en botaderos clandestinos, en rellenos sanitarios sin permisos vigentes, en contenedores o camiones municipales contratados para otros servicios sin la previa autorización y/o cualquier otro sitio a la libre, de forma tal que libere al contratista de brindar una gestión adecuada y responsable de estos residuos y/o que delegue la responsabilidad y/o costo económico de la gestión de estos residuos en otro ente o en la misma Municipalidad...". Estas cláusulas son impugnadas por la empresa recurrente debido a que estima que el inciso a) no define con claridad qué debe entenderse por prestación deficiente, de manera que queda a criterio subjetivo de la Administración la determinación de la sanción; en relación con el inciso c) señala que mezclar residuos que requieran separación específica es técnica y mecánicamente imposible por la forma en que funciona el camión compactador; sobre el inciso f) manifiesta que no se indica la cláusula a la que se refiere la presentación del personal y unidades de recolección y los requerimientos de prestación e higiene; finalmente, sobre el inciso l) indicó que la redacción supone la previa autorización de la Administración, por lo que se liberaría de responsabilidad al contratista. A partir de lo anterior, la Licitante manifestó al atender la audiencia especial que procedería a modificar las multas impugnadas; en este sentido, respecto del inciso a) detalló cuáles son las causales de qué debe entenderse por prestación deficiente del servicio; en relación con el inciso c) especificó que la sanción corre para la mezcla de residuos de aceite usado que requieren una separación específica dentro de las tolvas de los camiones compactadores y/o dentro de los cajones del camión tipo furgón, poniendo en riesgo o dañando por completo el potencial de otros materiales, así como su potencial y/o posibilidad de poderlos coprocesar. Por otra parte, en relación con el inciso f) detalló qué debe entenderse por presentación del personal y unidades de recolección; y finalmente en cuanto al inciso l) ajustó la redacción para que se entienda que sea de aquellos residuos no autorizados. A partir de lo anterior, estima este órgano contralor que lo indicado por la Administración conlleva a un allanamiento de esta última a las manifestaciones de la recurrente; potestad que se visualiza realizó en apego a los artículos 89 de la LGCP y 249 de su Reglamento, normas que se refieren a la posibilidad con que cuentan las partes para allanarse parcial o totalmente a la pretensión de quien recurre y en consecuencia. En consecuencia, se entiende que la licitante valoró técnicamente la procedencia de la modificación al cartel, por lo que corre bajo responsabilidad de la Administración las justificaciones técnicas de su allanamiento; por lo tanto se procede a declarar **con lugar** el recurso interpuesto y se le ordena a la Administración realizar las modificaciones cartelarias que correspondan, y brindar la publicidad respectiva en los términos regulados para estas contrataciones.

**II. SOBRE LA OBSERVANCIA DE LA REGLA FISCAL.** De conformidad con el artículo 11, Capítulo IV, Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo No. 41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley No. 9635, Responsabilidad Fiscal de la República, se recuerda a la Administración licitante, su deber de verificar desde la fase de presupuestación de la contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año 2024, así como el marco de presupuestación plurianual dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política. Para estos efectos, la Administración deberá adoptar las medidas de control interno necesarias para verificar que el monto asignado a la contratación que se licita cumple con dichas disposiciones, debiendo advertirse que su inobservancia podría generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

#### Recurso 8002024000002088 - COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANONIMA

##### Requisitos exigidos por normativa técnica-servicios - Argumento de las partes

Se remite a los argumentos hechos por la objetante en su escrito de interposición el cual se encuentra incorporado al expediente de objeción.

##### Requisitos exigidos por normativa técnica-servicios - Argumentación de la CGR

Parcialmente con lugar

Se remite a lo indicado en el punto "Recurso de objeción – modificaciones, aclaraciones, prórrogas - Argumentación de la CGR", del apartado "5.1 - Recurso 8002024000002088 - COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANONIMA".

#### Recurso 8002024000002088 - COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANONIMA

##### Principios de contratación - Argumento de las partes

Se remite a los argumentos hechos por la objetante en su escrito de interposición el cual se encuentra incorporado al expediente de objeción.

##### Principios de contratación - Argumentación de la CGR

Parcialmente con lugar

Se remite a lo indicado en el punto "Recurso de objeción – modificaciones, aclaraciones, prórrogas - Argumentación de la CGR", del apartado "5.1 - Recurso 8002024000002088 - COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANONIMA".

#### Recurso 8002024000002088 - COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANONIMA

##### Precio - Argumento de las partes

Se remite a los argumentos hechos por la objetante en su escrito de interposición el cual se encuentra incorporado al expediente de objeción.

## Precio - Argumentación de la CGR

Parcialmente con lugar (Ley 9986)

Se remite a lo indicado en el punto "Recurso de objeción – modificaciones, aclaraciones, prórrogas - Argumentación de la CGR", del apartado "5.1 - Recurso 800202400002088 - COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANONIMA".

## 6. Aprobaciones

<b>Encargado</b>	ZUSETTE ABARCA MUSSIO	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	16/12/2024 08:19	<b>Vigencia certificado</b>	19/05/2021 10:19 - 18/05/2025 10:19
<b>DN Certificado</b>	CN=ZUSETTE ABARCA MUSSIO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ZUSETTE, SURNAME=ABARCA MUSSIO, SERIALNUMBER=CPF-01-1348-0327		
<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>	KAREN MARIA CASTRO MONTERO	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	16/12/2024 08:42	<b>Vigencia certificado</b>	08/03/2022 10:05 - 07/03/2026 10:05
<b>DN Certificado</b>	CN=KAREN MARIA CASTRO MONTERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN MARIA, SURNAME=CASTRO MONTERO, SERIALNUMBER=CPF-04-0181-0227		
<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		

## 7. Notificación resolución

<b>Fecha/hora máxima adición aclaración</b>	19/12/2024 23:59		
<b>Número resolución</b>	R-DCP-SICOP-02057-2024	<b>Fecha notificación</b>	16/12/2024 15:19