

R-DCA-143-2011

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa. San José, a las diez horas del veintitrés de marzo del dos mil once-----
Recurso de apelación interpuesto por **Seguridad Alfa S. A.**, en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Abreviada 2010LA-000024-9999**, promovida por el **Instituto sobre Alcoholismo y Fármacodependencia** para la “Contratación de servicios de Vigilancia para el Centro Nacional de Atención Integral en Adicciones para personas menores de edad”, recaído a favor de **Agencia de Seguridad Máxima S. A.**, por un monto total de **¢51.415.000,00.**-----

RESULTANDO

I.- La empresa **Seguridad Alfa S. A** presentó recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de la referida licitación, indicando, entre otras cosas, que la adjudicataria presenta precio insuficiente en mano de obra y cargas sociales y aporta como prueba dictamen de Contador Público Autorizado.-----

II.- Mediante auto de la División de Contratación Administrativa de las diez horas del nueve de febrero del dos mil once, se confirió audiencia inicial a la Administración licitante y a la adjudicataria, con el objeto que manifestaran por escrito lo que a bien tuvieran con respecto a las alegaciones de la apelante y para que ofrecieran las pruebas que consideraran oportunas.---

III.- En el plazo conferido, la Administración y la adjudicataria atendieron la audiencia que les fue conferida. -----

IV.- Mediante auto de las catorce horas del nueve de marzo de dos mil once, esta División de Contratación Administrativa concede audiencia especial para que la apelante y la adjudicataria aportaran prueba documental sobre las tarifas de riesgos de trabajo a la fecha de apertura de ofertas.-----

V.- Mediante auto de las catorce horas con cinco minutos, la División de Contratación Administrativa solicitó criterio técnico al Equipo de Gestión y Asesoría Interdisciplinaria, el cual rindió el dictamen mediante oficio DCA-0668 de 15 de marzo de 2011, que fue puesto en conocimiento de todas las partes mediante audiencia especial de las catorce horas con

cuarenta minutos del quince de marzo de dos mil once. La audiencia no fue atendida por las partes.-----

VI.- En los procedimientos se han observado las prescripciones de ley.-----

CONSIDERANDO

I.- HECHOS PROBADOS: Para la resolución de este asunto se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que el Instituto Costarricense sobre Alcoholismo y Fármacodependencia (IAFA) promovió la Licitación Abreviada 2010LA-000024-99999 para la “Contratación de Servicios de Vigilancia Centro Nacional de Atención Integral en adicciones para personas menores de edad” (Folio 37 del expediente administrativo). **2)** Que participaron en el concurso las firmas Agencia de Seguridad Máxima S. A., Consorcio de Seguridad, Limpieza y Mensajería Armexa S.A.; Consorcio de Información y Seguridad S. A. y Seguridad Alfa S.A. (Folio 1035 del expediente administrativo) y la apertura de ofertas se realizó a las diez horas del trece de diciembre de dos mil diez. (Folio 1035 del expediente administrativo) **3)** Que resultó adjudicataria del concurso la firma Agencia de Seguridad Máxima S. A. por ₡51.415.000,00. (Folio 1098 del expediente administrativo). **4)** Que el cartel y su modificación en lo que interesa dispone: Sección II.-Condiciones Específicas (aspectos técnicos).- *“Servicio de cuatro vigilantes destacados de forma permanente en el centro de personas durante los 365 días del año 2011: Dos de ellos en horario diurno de 7:00 am a 7:00pm y los otros dos en horario nocturno de 7:00pm a 7:00am de lunes a lunes inclusive feriados...”* (Folio 25 del expediente administrativo). *“Servicio de dos vigilantes destacados en forma permanente, en horario nocturno de 7:00pm a 7:00am de lunes a lunes inclusive feriado, con la finalidad de proteger la propiedad del IAFA”* (Folio 40 del expediente administrativo). **5)** Que en el análisis de ofertas Seguridad Máxima aparece con un porcentaje de 96.15%, (oferta 1) Consorcio de Seguridad Limpieza y Mensajería Armexa S.A. 85% (oferta 2) y Seguridad Alfa S.A. con 81,37% (oferta 4). No obstante en Análisis de Admisibilidad de ofertas se dice: *“Esta primera evaluación indica que la oferta número dos no cumple con algunas especificaciones técnicas obligatorias en la presente contratación a saber: 1) Existen inconsistencias en estados financieros del oferente dos en el sentido de que*

no concuerdan los salarios pagados al personal con el registro de deducciones del seguro social....” (Folios 1091 y 1093 del expediente administrativo). **6)** Que en respuesta al auto de las catorce horas del nueve de marzo de dos mil once, la firma Seguridad Alfa S. A. presentó recibo de pago del INS con vigencia de 01/03/2010 al 28/2/2011 y con una tarifa de 3,20%. Por su parte Agencia de Seguridad Máxima presenta en forma extemporánea la prueba con una vigencia del 01/03/2011 al 31/05/2011 y una tarifa de 1,94%. (Ver folios 74 y siguientes del expediente de la apelación). **7)** Mediante oficio DCA- 0632-2001 se solicitó criterio al Equipo de Gestión y Asesoría Interdisciplinaria a fin de determinar si el precio ofertado por la adjudicataria y por la apelante resulta insuficiente para el pago de mano de obra y sus respectivas cargas sociales, rindiéndose el mismo por oficio DCA-0668-2011 del 15 de marzo de 2011. (Ver folios 79 y siguientes del expediente de la apelación), **8)** Que el apelante Seguridad Alfa S. A. cotizó las jornadas nocturnas del Centro Nacional de Atención Integral en adicciones para personas menores de edad en horarios de 6 NO y 6 NE, mientras que la adjudicataria cotizó este mismo servicio en horas horario de 12 horas o sea guarda dormilón, todo según sus mismas manifestaciones (folios 12 y 60 del expediente de apelación). -----

II.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN: El artículo 176 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) dispone: *“Podrá interponer el recurso de apelación cualquier persona que ostente un interés legítimo, actual, propio y directo”*, normativa que impone realizar un análisis referente a la legitimación, como actuación previa para determinar la procedencia o no del estudio de los argumentos en que la apelante apoya el recurso. En el caso bajo examen, se tiene acreditado que se requirió criterio técnico a fin de determinar si el precio ofertado por la adjudicataria como por la apelante resulta insuficiente para el pago de mano de obra y sus respectivas cargas sociales (hecho probado 7). En razón de tal requerimiento, el Equipo de Gestión y Asesoría Interdisciplinaria, en oficio DCA-0668-2011, en cuanto a la apelante, señala: *“2.4 En el caso de la apelante, si se considera el 4,03% vigente por concepto de riesgos del trabajo y para el servicio nocturno de 12 horas, los escenarios utilizando el esquema respectivamente de 6 NO y 6 NE y la opción de 12 NO, se tiene que el monto cotizado para la partida de mano de obra resulta **insuficiente** para cubrir*

*el pago de salarios mínimos y cargas sociales para el servicio total de esta contratación, dado que con la opción de 6NO y 6 NE se obtiene un faltante por mes de ¢275.071,94, mientras que para la opción de guarda dormilón hay un faltante por mes de ¢33.534,39 al efectuar la comparación con el monto calculado por esta instancia. 2.5 Si se utiliza el 2,82% que menciona la apelante en su oferta y en el estudio de costos que aporta como prueba se tiene que para la opción de servicio nocturno de 6 NO y 6 NE existe una diferencia negativa de ¢233.732,45 por mes para el total del servicio requerido al comparar el monto calculado por esta instancia con el precio de mano de obra ofertado por la apelante, por lo que para esta opción, esta empresa es **insuficiente** para hacerle frente al pago de salarios mínimos y cargas sociales, para el servicio total de esta contratación. 2.6 Sin embargo, al considerar para la apelante la opción del servicio nocturno de 12 NO, tomando el mismo 2,82% de riesgos del trabajo, se tiene que sí resulta ser **suficiente** lo ofertado en el rubro de mano de obra para cubrir el pago de salarios mínimos y cargas sociales, para el total del servicio requerido, dado que se presenta una diferencia positiva mensual de ¢5.773,58, al compararse el monto ofertado por la apelante con el calculado por esta instancia.[...] Ahora bien, al utilizar el 3,20% de póliza de riesgos del trabajo, según documento aportado por la apelante en respuesta a la audiencia especial se tiene que para el servicio nocturno de 12 horas, considerando los escenarios con el esquema de trabajo respectivamente de 6 NO y 6 NE, y el de 12 NO, se tiene que el monto ofertado para la partida de mano de obra resulta en cada escenario **insuficiente** para cubrir el pago de salarios mínimos y cargas sociales para el servicio total de esta contratación, dado que con la opción de 6 NO y 6 NE se obtiene un faltante por mes de ¢246.715,10 mientras que para la opción de guarda dormilón hay un faltante por mes de ¢6.571,07 al efectuar la comparación con el monto calculado por esta instancia.” Así se concluye que la oferta apelante solo resulta con un precio suficiente para cubrir mano de obra y cargas sociales en el escenario de que la tarifa vigente a la apertura de ofertas hubiera sido de 2,82%. No obstante, ha quedado comprobado -deducido de la propia afirmación que hace el mismo apelante en su oficio LICIT-SASA-4144 de 10 de marzo de 2011, visible a folio 074 del expediente de apelación-, que la tarifa de 2,82% no es la*

aplicable, al indicar la recurrente en el referido oficio: “*En respuesta a la Audiencia Especial del 09 de marzo de 2011, diremos que, por un error material a la hora de la confección de la oferta se consignó como porcentaje dentro de las cargas sociales para lo referente al porcentaje de Póliza de Riesgos del Trabajo del Instituto Nacional de Seguros, un 2.82% siendo lo correcto 3.20% como consta a folio 082 de la oferta presentada y del cual adjunto copia.*” (Hecho probado 6). De este modo, dada la insuficiencia del precio que presenta la firma apelante, se llega a concluir que no cuenta con legitimación para recurrir toda vez que de prosperar su recurso no podría alzarse con la adjudicación, lo que impone rechazar de plano el recurso, de conformidad con lo indicado en el artículo 180 del RLCA. **III.- Sobre el acto de adjudicación:** No obstante lo anterior, de manera oficiosa se entrará a analizar si la firma adjudicataria presenta los vicios imputados por la recurrente. **La apelante:** Señala que la adjudicataria presenta un “estado de ruinosidad de precio en su oferta”, aporta como prueba un estudio técnico de costos realizado por Contador Público Autorizado. El monto de mano de obra y cargas sociales de la oferta de Seguridad Máxima S. A. es menor al estipulado o requerido, arrojando una diferencia de ₡278.447,76 colones mensuales. Añade que la diferencia no podría tomarse de la utilidad, ya que dicha utilidad mensual es de ₡186.033,07, siendo ésta inferior a la diferencia y además se estaría incurriendo en una ventaja indebida. **La Administración:** Indica una serie de argumentos generales, además refuta el dictamen de Contador Público Autorizado presentado por el recurrente y señala que si se parte del costo mensual, el costo diario está generando una diferencia de 1,6%; se determina el costo del puesto y no del salario, eso hace que se incluyan vacaciones, feriados y similares de otra persona, lo que eleva los costos en 16%; el porcentaje de la póliza de riesgos de trabajo está en el dictamen en 2.82% y no hay información para determinar la certeza de ese porcentaje como tampoco que las otras empresas consideren este costo dentro de los costos administrativos. De la información financiera de ambas empresas se concluye que tienen una estructura de costos diferentes. Que el rubro de vacaciones presenta una forma de cálculo erróneo. **La adjudicataria:** La empresa Agencia de Seguridad Máxima S. A manifiesta que el dictamen presentado por la apelante, incurre en errores que llevan a resultados erróneos.

Apunta, entre otras cosas, que se asigna un 2.82% a la póliza de riesgos de trabajo, y por lo menos para el caso de Agencia de Seguridad Máxima S. A, el costo es de 1,78%, de lo que se adjunta recibo. En cuanto a los dos puestos de 12 horas nocturnos requeridos en el cartel, el dictamen ignora la legislación que rige para los guardas dormilones, a los cuales no hay que asignarles horas extras si se cumple con la legislación. Corrigiendo los errores apuntados, la oferta de Agencia de Seguridad Máxima S. A cumple con el cartel y no es insuficiente en mano de obra y cargas sociales. **Criterio del Despacho.** Como quedó expuesto, el argumento central del recurso gira en torno a la suficiencia o no del precio para cubrir mano de obra y cargas sociales. En este orden de cosas se requirió, en primer término a las firmas Agencia de Seguridad Máxima S. A y a Seguridad Alfa S. A., que aportaran prueba que la tarifa de riesgos de trabajo usada para sus cálculos en sus ofertas estaba vigente a la fecha de apertura de ofertas, que fue el trece de diciembre de 2010. (hechos probados 2 y 6). Asimismo, se solicitó al Equipo de Gestión y Asesoría Interdisciplinaria (EGAI) realizar un estudio sobre la posible insuficiencia de los precios para pagar mano de obra y cargas sociales ofertados por el apelante y el adjudicatario, solicitándose considerar los dos escenarios presentados por las partes para las horas nocturnas, y con las diferentes tarifas de riesgos de trabajo, tanto la vigente del INS de 4,03%, como las presentadas por cada empresa. Para Seguridad Alfa S. A. de 2.82% mencionada en la oferta, y la presentada por esta misma empresa como prueba sea de 3.20%. En el caso de Agencia de Seguridad Máxima S. A. se aplicó el estudio con la tarifa vigente del INS de 4,03%, y con 1.78% presentada como la de oferta. El estudio llevado a cabo por el EGAI, arrojó como resultado lo siguiente en relación con la firma adjudicataria, Agencia de Seguridad Máxima S. A.: “ 2.1 En cuanto a la adjudicataria, si se considera el 4,03% vigente por concepto de riesgos del trabajo y para el servicio nocturno de 12 horas, los escenarios utilizando el esquema de trabajo respectivamente de 6 NO y 6 NE, y el de 12 NO, se tiene que el monto ofertado para la partida de mano de obra resulta en cada escenario **insuficiente** para cubrir el pago de salarios mínimos y cargas sociales para el servicio total de esta contratación, dado que con la opción de 6 NO y 6 NE se obtiene un faltante por mes de €729.327,96, mientras que para la opción de guarda dormilón hay un

*faltante por mes de ¢487.790,42 al efectuar la comparación con el monto calculado por esta instancia. 2.2 Si se toma el 1,78% por concepto de riesgos del trabajo para la adjudicataria, se tiene que bajo los mismos escenarios solicitados para estudio, esta empresa oferta un monto de mano de obra que resulta **insuficiente** para solventar el pago de salarios mínimos y cargas sociales para el servicio total de esta contratación, por cuanto se presentan diferencias negativas mensuales de ¢652.457,01 y ¢414.697,07, para la opción del servicio nocturno de 12 horas 6 NO y 6 NE, y el guarda dormilón respectivamente, al realizar la comparación con el monto calculado por esta instancia. 2.3 Esta instancia no observa en el expediente administrativo, ni de apelación documento en el que conste que el 1,78% para el rubro de la póliza de riesgos de trabajo del INS de la empresa Agencia de Seguridad Máxima, esté vigente al momento de la apertura de las ofertas.” (hecho probado 7). Establecidas las citadas conclusiones, las cuales no fueron debatidas por la firma adjudicataria, se tiene que dicha firma presenta precios insuficientes en mano de obra y cargas sociales en los dos escenarios practicados de horario nocturno y con las diferentes tarifas de riesgos de trabajo que correspondían. Cabe agregar que la prueba aportada mediante oficio 01-IAFA-2011 recibida en este Despacho el once de marzo de dos mil once, resulta extemporánea. Sin embargo, dado que la tarifa allí consignada de 1.94% como la pagada por riesgos de trabajo, tiene como fecha de vigencia 01-03-2011 al 31-05-2011, o sea que tampoco cubre el día de apertura de ofertas (hecho probado 2), se debe señalar que en todo caso la tarifa que consigna de 1.94%, al ser superior a la de 1.78% con la que se practicó el estudio rendido por el EGAI, se llega a concluir que los resultados finales no hacen cambiar los resultados obtenidos. Así las cosas, ante la insuficiencia del precio que presenta la adjudicataria, se impone anular el acto de adjudicación.-----*

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa y 174 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, **SE RESUELVE: RECHAZAR por improcedencia manifiesta** el recurso de apelación interpuesto por

Seguridad Alfa S. A., en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Abreviada 2010LA-000024-9999**, promovida por el **Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia** para la “Contratación de servicios de Vigilancia para el Centro Nacional de Atención Integral en Adicciones para personas menores de edad” recaído a favor de **Agencia de Seguridad Máxima S.A.**, por un monto total de ¢51.415.000,00, y anular dicho acto de adjudicación. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa.-----
NOTIFÍQUESE-----

Lic. German Brenes Roselló
Gerente de División

Licda Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

Lic. Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado a.i.

BCA/ymu

NN: 02756 (DCA-0770-2011)

NI: 1525,1784, 2594, 2604, 4464, 4503-

G:2011000103-2