

R-DCA-595-2013

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. División de Contratación Administrativa

San José, a las doce horas del treinta de setiembre del 2013. -----

Recurso de apelación interpuesto por la empresa **Gevisa Artes Gráficas S.A.** en contra del acto de adjudicación de la Licitación Pública N°2013LN-000101-99999, líneas 1,2,3,4,5 promovida por la **Junta Administrativa de la Imprenta Nacional**, para la compra de equipo de corte totalmente automático con todos sus periféricos, acto recaído a favor de **Sommerus S.A.** por un monto total de \$280.000,00.-----

RESULTANDO

I.-La apelante interpuso ante este órgano contralor su recurso de apelación señalando que la Administración descalificó su oferta por considerar que incumplía con una disposición del cartel en la línea 1, ya que la guillotina debía tener un ancho de 115 centímetros y la ofrecida por dicha recurrente tiene 137 centímetros. En el recurso, alude a las ventajas de un ancho mayor al solicitado por el cartel, y a su mejor precio en esa línea. También alega que el cartel no decía en forma específica que se adjudicaría en forma total a una sola empresa las cinco líneas, y que teniendo mejor precio en tres de ellas, no fue evaluada para esas líneas. Ataca al adjudicatario alegando que la oferta de éste presenta un incumplimiento técnico en la línea tres, motivo por el cual también debió de haber sido excluido del concurso.-----

II.- Que mediante auto de las catorce horas con treinta minutos del dieciocho de setiembre de dos mil trece, esta División solicitó el expediente administrativo a la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, el cual fue remitido mediante el oficio No. PI-267-2013 de 19 de setiembre de 2013, expediente físico de la contratación.-----

III.- Mediante auto de las trece horas del veintitrés de setiembre de dos mil trece se solicitó ampliación del expediente administrativo. La Administración licitante remitió el expediente solicitado, mediante disco compacto copia del expediente electrónico, lo cual hace constar en oficio No. PI-270-2013 de 24 de setiembre de 2013.-----

IV.- Que la presente resolución se dicta dentro del término de ley, habiéndose observado durante su trámite las prescripciones legales y reglamentarias pertinentes. -----

CONSIDERANDO

I.- HECHOS PROBADOS: Para la resolución del presente asunto, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional promovió la Licitación Pública N°2013LN-000101-99999 para compra de “Equipo de corte totalmente automático con todos sus periféricos” (Ver publicación en La Gaceta 137 de 17-7-2013 folio 104 del expediente administrativo.) **2)** Que participaron en el concurso las firmas Sommerus S.A. y

Gevisa Artes Gráficas S.A. (Ver Acta de apertura de ofertas, folio 138 y siguientes del expediente administrativo) **3)** Que resultó adjudicada la empresa Sommerus S.A. por un monto de \$280.000,00 (doscientos ochenta mil dólares exactos) (Ver publicación en La Gaceta 167 del 2-7-2013 folio 159 del expediente administrativo) **4)** Que el cartel del concurso señaló como parte de las reglas del concurso: **4.1)** En la Metodología de Evaluación contempló como factores a calificar el Precio 40%, Garantía 20%, Consolidación de la empresa 20% y Consolidación de la marca 20%, para un total de 100% (Ver folio 092 del expediente administrativo). **4.2)** Para la línea 1.- “Guillotina *Ancho de corte 115 cm.” (folio 101 del expediente administrativo). **4.3)** En la línea 3, hecha una aclaración al cartel en donde se acota: “Línea 3.- Periférico –alineador vibrador de papel * Formato de mesa mínimo 80x134cm. Máximo” (folio 113 del expediente administrativo). **4.4)** Sobre la cotización del objeto: “Nota: El oferente deberá cotizar la totalidad de las líneas solicitadas y la Administración tendrá la facultad de adjudicar las líneas en forma total o parcial, de conformidad al contenido presupuestario asignado a esta compra.” (folio 99 del expediente administrativo) y señala en el punto 4.13 Estudio y Adjudicación donde se dispone: *La Junta Administrativa de la Imprenta Nacional se reserva el derecho de adjudicar total o parcialmente este concurso por efectos presupuestarios*” (folio 83 del expediente administrativo). **4.5)** Que el cartel en diversos apartados refiere a la empresa adjudicada en el concurso (folios 94, 95 y 96 del expediente administrativo). **4.6.** Condiciones especiales. 2.1 Desinstalación del equipo a sustituir y emplazamiento de este en una nueva ubicación. “Como parte de los trabajos a realizar por la empresa adjudicada se llevará a cabo la desinstalación [...] como parte de esta reinstalación...” **5)** Que en la apertura de ofertas se indicó sobre la oferta de Sommerus S.A , línea 1 se acota: Especificaciones: Ver documento adjunto de Oferta Guillotina. Marca: Polar, modelo: 115 AT. Además dice Garantía 24 meses, Consolidación de la empresa: más de diez años Consolidación de la marca: Más de 25 años. Sobre la oferta de Gevisa Artes Gráficas S.A. para la línea 1 se lee: Guillotina marca Eurocutter, modelo 1370 XLM TC SP2 Ancho de corte 137 cm . Garantía 24 meses visita trimestral, consolidación de la empresa: más de diez años, consolidación de la marca más de 25 años. (folio 132 a 138). **6)** Que en el análisis y comparación de ofertas se lee: Sommerus S.A. aceptada y Gevisa Artes Gráficas S.A. rechazada, señalando al respecto que el ancho de corte de la guillotina es de 137 centímetros y no de 115 centímetros como fue solicitada en el cartel de especificaciones; así como se agrega que en el caso de Sommerus S.A. para las cinco líneas Garantía: 20,00 Consolidac (sic) 20,00 y Consolidación de la marca 20,00 (folio 142 del expediente administrativo). **7)** En documento firmado por el Ingeniero Diego Rodríguez Ramírez como Director de Producción, José Vicente Soto Vargas como Coordinador de Acabados, Licda Roxana Blanco Flores como Asesora Legal y

Lic. José Miguel Chavarría Delgado como Proveedor Institucional se indica bajo el título Análisis Técnico Departamento de Producción: *“* Al ser diferente el ancho de corte, las cuchillas y los listones no pueden ser compartidas entre las máquinas, lo que es un beneficio actual de rendimiento. Aunado a ello, unas cuchillas más grandes obligaría a la institución a modificar el contrato de afilado de cuchillas el cual tiene un presupuesto anual programado. Asimismo, se debería realizaren (sic) el futuro dos compras diferentes de listones. Analizado el punto más relevante para este concurso, como es el ancho de corte 115 cm, la administración elaboró un estudio de factibilidad y proyectó un gasto, con un equipo claramente establecido y publicado para este concurso, basado en una uniformidad de tamaño de las cuchillas y listones que se comparten entre máquinas.”* (folio 144 del expediente administrativo). **8)** Que la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional en sesión extraordinaria N° 014 tomó el acuerdo firme N°282-08-13 de adjudicar a Sommerus S.A. Líneas 1,2, 3. 4 y 5 por un monto total en dólares de \$280.000,00 (Doscientos ochenta mil dólares exactos) (folio 158 del expediente administrativo). **9)** La oferta de Gevisa Artes Gráficas, es referida como Oferta Digital donde se nombran Factores de evaluación generales Garantía 24 meses visita trimestral, Consolidación de la empresa: más de diez años, Consolidación de la marca más de 25 años. Además se ofrece en lo que interesa Guillotina marca Eurocutter, modelo 1370 XLM TC SP2 Ancho de corte 137 cm . Precios línea 1 Subtotal \$146.000, Línea 2 subtotal \$14.400, línea 3 subtotal \$34.500, línea 4 Subtotal \$63,000 Línea 5 con 2 UN \$2.900,00 (DVD/ RW (D)/Oferta Gevisa Artes Gráficas/Recibo oferta 2-81010 pdf) y seguidamente se adjunta información en panfletos informativos en donde se indica “ Eurocutter SP2 From cutting size 1150mm to 1760mm” (ver expediente remitido en DVD/ RW (D) 810106, documento denominado Eurocutter Guillotina 1370SP2 E2012). **10)** La oferta de Sommerus S.A. Línea 1 Guillotina Marca Polard, modelo 115 AT (ver expediente en DVD/RW (D) documento denominado Sommerus técnicas/ Licitación Pública N°2013 LN.pdf) Línea #1 Guillotina. Marca: Polar, modelo: 115 AT * Ancho de corte 115 cm. Línea #3. Periférico- alineador vibrador de papel Marca: Polar, modelo RA-4 * Formato de mesa 90x115 cm. Los precios de equipo ofertado y citado arriba en cada una de las líneas, se describen a continuación: 01 Línea #1 Guillotina Polar 115 AT \$ 165.000.00; 01Línea #2 Periférico LW---1200---4 \$ 27.000.00; 01 Línea #3 Periférico RA---4 \$32.000.00; 01 Línea #4 Periférico LW---1000---4 y TRANSOMAT 130 \$44.000.00; 01 Línea #5Periféricos (02) 100X100line \$12.000.00- (ver expediente remitido en DVD/RW (D)/ documento denominado Sommerus S.A./Financieros Licitación Pública N°2013LN pdf).-----

II.- Sobre la admisibilidad del recurso de Gevisa Artes Gráficas S.A. Indica la compañía apelante en su recurso que su oferta fue descalificada en forma indebida pues la Administración

consideró que incumplía con una disposición del cartel. Los argumentos traídos con el recurso son los siguientes: **a)** Que el cartel pedía en relación con la guillotina que se adquiere en este proceso, que tuviera un ancho de corte de 115 centímetros y la ofrecida por Gevisa Artes Gráficas S.A. tiene 137 centímetros por lo que fue descalificada su oferta y no se evaluó. **b)** Manifiesta el apelante que a pesar de que eran cinco líneas, y el cartel no decía que se adjudicarían todas a la misma empresa, la oferta de Gevisa por incumplir con la línea #1, fue descalificada para todas las demás líneas. **c)** La firma apelante ataca al adjudicatario diciendo que en la línea 3, el cartel solicitaba: Periférico alineador vibrador de papel, el formato de mesa debe ser mínimo 80 cm x 134 cm máximo, mismo formato que la empresa adjudicada no cumple pues ofreció formato de mesa para papel de 90 cm x 115cm. En relación con el primer argumento, indica la firma apelante que está ofreciendo un equipo con mayor capacidad de corte, mayor área de trabajo, además dice estar ofreciendo un mejor precio y que en consecuencia el valor de rescate a futuro será mayor. La diferencia en precio es aproximadamente un 12%. Además no comparte los argumentos de la Administración en los que fundamenta el haber descalificado su oferta. La Administración fundamentó su descalificación indicando que se solicitó un ancho de 115 cm para la guillotina, dado que se puede compartir las cuchillas y listones entre máquinas logrando un mayor rendimiento, además de que la Imprenta cuenta con un contrato de mantenimiento para el afilado de cuchillas de 115 cm. Indica el apelante que estos argumentos no son de recibo pues el cartel no los advertía, además la Administración está suponiendo que tendrá problemas con el contrato de mantenimiento de cuchillas sin haber indagado el punto. Señala que además con la diferencia en el precio de ambas ofertas, la Administración podría comprar más cuchillas. En relación con el segundo punto señala la recurrente que la adjudicación favoreció en todas la líneas a Sommerus S.A., sin tomar en consideración que la oferta de Gevisa Artes Gráficas S.A. compitió con mejor precio en las líneas 1,2 y 5. Manifiesta el apelante que si bien el cartel solicita un equipo totalmente automático con todos sus periféricos, no indica que la compra se iba a realizar como una Línea Única. En referencia al tercer argumento, señala la apelante que a solicitud de ella misma el cartel fue corregido en la línea # 3 y dispone: Periférico alineador vibrador de papel, formato de mesa debe ser mínimo 80 cm x 134 cm máximo. Al ofrecer el adjudicatario un formato para esta línea de 90 cm x 115 cm, quiere decir que está incumpliendo con esta condición, y solo podría utilizar pliegos de papel en ese rango. **Criterio de la División:** El numeral 180 en sus incisos b) y e) del RLCA, señala como supuestos para proceder al rechazo de plano por improcedencia manifiesta de un recurso de apelación, entre otros, el hecho de que en el mismo no se pruebe el mejor derecho sobre las otras ofertas, o se aleguen aspectos precluidos, puntos que pueden combinarse, tal es el caso del recurso de Gevisa Artes Gráficas S.A.

como de seguido pasaremos a analizar. **a) Sobre incumplimiento a una disposición cartelaria.**

La firma apelante presentó una oferta en que para la línea 1, sobre la guillotina, se cotizó una guillotina con un ancho de corte de 137 cm (hechos probados 5, 6 y 9) cuando el cartel del procedimiento de contratación dispuso un ancho para dicha guillotina de 115 centímetros (hecho probado 4), incumplimiento que reconoce el propio apelante.. En relación con este particular, el dictamen técnico, sin número y suscrito entre otros por el Director de Producción y el Coordinador de Acabados, estipula que no es de recibo una guillotina más ancha dado que el rendimiento no sería igual, ya que con el ancho solicitado en el cartel, las cuchillas son intercambiables entre máquinas, y además satisfacen los contratos de mantenimiento de afilado de cuchillas que están previstos para las requeridas cuchillas (hecho probado 7). Este razonamiento técnico y el incumplimiento del requerimiento cartelario sirvió de base para declarar fuera de concurso la oferta de la apelante y dictar la resolución de adjudicación (hechos probados 7 y 8). Por otro lado, es cierto que la oferta de la empresa apelante cotizó un mejor precio en la línea 1 si se compara con la adjudicataria (hechos probados 9 y 10), pero en criterio de este órgano contralor, dicho argumento solo resulta aceptable si se trata de una oferta elegible. Sobre el particular, considera este Despacho que es la Administración concedora de sus necesidades la que formula el cartel para atender sus requerimientos, de tal forma que si un requisito técnico resulta sin fundamento o limitativo de la participación en forma injustificada, debe recurrirse al recurso de objeción al cartel demostrando cómo impide o limita su participación en el concurso. En este caso, la empresa apelante no objetó el cartel en el momento procesal de mérito y por lo tanto la disposición sobre el ancho de corte de la guillotina, se convirtió en una regla del concurso, disposición que estaba obligada a cumplir la recurrente, independientemente de las virtudes de su producto y que ahora alega en el recurso de apelación. De esa forma, el argumento esgrimido se encuentra precluido por corresponder a la fase de objeción al cartel . Sobre este tema, la Contraloría General manifestó en la resolución R-DCA-450-2011 de las 9:00 horas del 14 de setiembre de dos mil once lo siguiente: *“Una vez que el cartel se consolida, éste se convierte en el reglamento específico de la contratación, tal y como lo dispone el artículo 51 del RLCA, y su clausulado obliga tanto a la Administración como a los participantes. Así las cosas, no resulta atendible, en este momento procesal, sea, en la etapa de apelación al acto de adjudicación, alegar contra la fórmula propuesta por la entidad licitante, y menos aún resulta atendible que una vez presentado el recurso de apelación, con ocasión del trámite concedido a dicho recurso, se exponga un argumento en tal sentido. En cuanto a las manifestaciones en contra el pliego de condiciones en fase de apelación, este órgano contralor en la resolución R-DCA-203-2009 de las diez horas del cinco de mayo de 2009 dispuso: “En cuanto a la modificación al cartel,*

y las argumentaciones que son traídas a discusión con el recurso de apelación, debemos señalar que la apelación no debe ser utilizada para zanjar aspectos que debieron ser debatidos mediante el recurso de objeción al cartel, toda vez que tal argumentación en la etapa de apelación estaría precluida.” Por lo tanto, el apelante debió haber hecho uso de los recursos pertinentes en el momento procesal oportuno. Conforme lo expuesto, es claro que se dio el incumplimiento del requisito cartelario, de tal forma que los argumentos de ventajas del objeto cotizado debieron esgrimirse en el recurso de objeción, por lo que siendo que el cartel se consolidó debe rechazarse de plano por encontrarse precluido. **b) Valoración de la oferta para adjudicar las líneas 2 y 5.** Señala la empresa recurrente que teniendo mejor precio en las líneas dos y cinco, se le excluyó su oferta sin valorar la adjudicación para esas líneas. En este sentido indica que el cartel no estipuló que se adjudicaría en una sola línea, y que debió adjudicarse por líneas independientes. Al respecto, debe considerarse que el cartel solicitó a los oferentes una participación para entregar “Equipo de corte totalmente automático con todos sus periféricos”, esto implicaba que se debía ofertar la guillotina con sus periféricos (líneas 2, 3, 4 y 5) (hechos probados 1 y 4). De esa forma, se puede apreciar que los periféricos complementan el objeto contractual principal que es la guillotina y tienen un funcionamiento integral con aquella; por lo que desde la óptica de la integralidad del objeto no se aprecia cómo sería susceptible de ser adjudicado en forma parcial. A lo anterior, debe agregarse que el cartel exigió la participación de los oferentes en todas las líneas, lo que nos lleva a pensar que de si la intención era adjudicar en forma separada no habría tenido sentido tal obligación, que por cierto tampoco fue impugnada oportunamente vía recurso de objeción. En ese sentido, el cartel fue claro en señalar que se podía excepcionar la adjudicación total de las líneas, sería solo por motivos presupuestarios, no cubriendo ninguna otra excepción, lo que a nuestro entender se traduce en que se adjudicarían las cinco líneas a una empresa y lo único que podría impedir esta adjudicación total serían problemas presupuestarios que dejarían sin posibilidad de adjudicar los periféricos (hecho probado 4.4) Por lo demás, en el recurso no se desvirtúa lo estipulado por el artículo 52 inciso n) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en el sentido que no acredita en su recurso que las líneas 2 y 5 puedan ser adjudicadas en forma separada y que esos periféricos puedan funcionar y acoplarse en forma correcta a una guillotina que no podía ser la ofrecida por Gavis Artes Gráficas S.A. pues él mismo reconoce su incumplimiento al cartel. En forma complementaria, debe señalarse que el cartel prevé otras acciones como desinstalación del equipo anterior, instalación del nuevo (hecho probado 4.6), y otra serie de acciones que entendemos tienen sentido adjudicar a una misma empresa y no diferentes empresas asumiendo esas labores tanto para la guillotina como sus periféricos. Por otro lado, aun asumiendo

que llevara razón en la posibilidad de adjudicación parcial de las líneas, se tiene que la empresa no fue valorada por la Administración (hecho probado 6), por lo que necesariamente le correspondía un ejercicio de evaluación de su oferta para demostrar su mejor derecho a la readjudicación. Es decir no basta con manifestar que sus líneas 2 y 5 cumplen con los postulados del cartel, sino que debió demostrar cómo conforme las reglas del concurso podría resultar ganador. En ese sentido, se alega que la oferta es elegible en esas líneas y que merecía un 100% de la calificación, pero lo cierto es que de una revisión del sistema de evaluación se aprecia fácilmente que existen una serie de factores que son los que ponderados permiten la selección de la mejor oferta, por lo que se requería el ejercicio echado de menos. **c) Sobre el incumplimiento técnico de la adjudicataria.** Pese a la falta de legitimación derivada de la inelegibilidad de su oferta, conviene hacer algunas consideraciones respecto del incumplimiento de la adjudicataria. Se indica que la oferta adjudicada no cumple técnicamente con lo solicitado en la línea tercera del cartel que es en relación con el periférico–alineador vibrador de papel. En relación con este punto, el cartel sufrió un cambio en su letra y finalmente se consolidó de la siguiente manera: “*Línea 3.- Periférico –alineador vibrador de papel * Formato de mesa mínimo 80x134cm. Máximo*” (hecho probado 4). Por su parte el adjudicatario ofreció para esta línea: Línea # 3.- Periférico –alineador vibrador de papel, Formato de mesa 90 cm x 115 cm (hecho probado 10), lo cual según el apelante incumple con el requerimiento del cartel en este punto. Al respecto, estima este órgano contralor que lo que la Administración dispuso en el cartel fue prácticamente un rango con el cual podían jugar las medidas del periférico ofertado por los participantes, de forma que el mínimo solicitado es de 80 centímetros y la adjudicataria ofreció 90 centímetros por lo que está por encima del mínimo lo cual es aceptable, de forma que lo que no era permitido era ofrecer menos de 80 centímetros. Luego al estipularse mínimo 80 cm x 134 cm máximo y haber ofrecido el oferente 115 cm, esta bajo el máximo permitido, es decir lo que no era de recibo era ofrecer más de 134 centímetros. Así las cosas, de una lectura de las especificaciones cartelarias se aprecia que lo ofrecido por el adjudicatario está dentro de las medidas de oscilación permitidas por la Administración y por lo tanto no se aprecia el incumplimiento aludido. Conforme todo lo expuesto en los puntos anteriores se impone rechazar de plano el recurso por falta de legitimación, en la medida que la oferta continua siendo inelegible según las reglas cartelarias, en tanto sus alegatos para desvirtuar el incumplimiento están precluidos.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 85, 86 y 88 de la Ley de Contratación Administrativa; 177 y 180 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa,

SE RESUELVE: 1) **Rechazar de plano por falta de legitimación**, el recurso de apelación interpuesto por la empresa **Gevisa Artes Gráficas S.A.** en contra del acto de adjudicación de la Licitación Pública N°2013LN-000101-99999, líneas 1,2,3,4,5 promovida por la **Junta Administrativa de la Imprenta Nacional**, para la compra de Equipo de corte totalmente automático con todos sus periféricos, acto recaído a favor de **Sommerus S.A.** por un monto total de \$280.000,00, acto que se confirma. 2) De conformidad con el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa.-----
NOTIFÍQUESE. -----

Lic. German Brenes Roselló
Gerente de División

Lic. Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Lic. Marco Vinicio Alvarado Quesada
Gerente Asociado

Estudio y redacción: Berta María Chaves
BMC/chc
NN 10375 (DCA-2381)
NI: 22017,22481,22977.
G: 2013002730-1