

R-DCA-766-2014

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa. San José, a las doce horas con cuarenta y cinco minutos del treinta de octubre de dos mil catorce.-----

Recursos de apelación interpuestos por **SERVICIOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS S.A.(SERTA), ASEO LIMPIEZA EDIFICIOS Y OFICINAS S.A. (ALEOSA)** y **EULEN DE COSTA RICA S.A.** en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Pública 2014LN-000002-0001000004**, promovida por el **Instituto Nacional de Seguros** para contratación de servicios integrales de aseo y limpieza, acto recaído en la empresa **CORPORACIÓN GONZÁLEZ Y ASOCIADOS INTERNACIONAL S.A.** por un monto de **¢563.125.380.**-----

RESULTANDO

I.- Que los apelantes presentaron ante esta Contraloría General sus recursos de apelación, en contra del acto de adjudicación de la Licitación Pública 2014LN-000002-0001000004, en días que van del 16 al 17 de octubre de 2014.-----

II.- Que mediante auto de las catorce horas del veinte de octubre de 2014, este órgano contralor solicitó el expediente administrativo. La Administración contestó mediante oficio PROV-06410-2014 de 21 de octubre de 2014, y se nos informó que el expediente electrónico podía ser consultado en el Sistema Unificado de Compras Públicas (Mer-link). -----

II.- Que en los procedimientos se han observado las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias.-----

CONSIDERANDO

I.-Hechos probados: Para el dictado de la presente resolución se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés con vista en el expediente electrónico del procedimiento que consta en el Sistema Merlink: **1)** Que la firma Servicios Técnicos Administrativos S.A(Serta) subsana de oficio en fecha 19 de setiembre de 2014 la experiencia solicitada por el cartel mediante declaración jurada, en donde establece que tiene más de cinco años de experiencia en funciones similares a las solicitadas por el cartel ([http://www.mer-link.co.cr/index.jsp/apertura de ofertas/resultado de la apertura/2014LN-000002-0001000004-Partidas1/ Oferta1/Consulta de subsanación/aclaración de la oferta/Experiencia SERTA](http://www.mer-link.co.cr/index.jsp/apertura%2Fofertas%2Fresultado%2Fde%2Fla%2Fapertura%2F2014LN-000002-0001000004-Partidas1%2FOferta1%2FConsulta%2Fde%2Fsubsanación%2Faclaración%2Fde%2Fla%2Foferta%2FExperiencia%2FSERTA)). **2)** Que Servicios Técnicos Administrativos S.A(SERTA) subsana de oficio en relación con requisitos técnicos, lo solicitado pero no sobre toda la lista de productos sino solo sobre tres de ellos, además incluye algunos otros aspectos omitidos en la oferta tales como envases, ficha técnica de tres productos, declaraciones juradas sobre cumplimiento de la oferta, y

vigencia de la oferta. (<http://www.mer-link.co.cr/index.jps/> apertura de ofertas/resultado de la apertura/2014LN-000002-0001000004-Partidas1/ Oferta1/Consulta de subsanación/aclaración de la oferta/ ficha técnica de envases. <http://www.mer-link.co.cr/index.jps/> apertura de ofertas/resultado de la apertura/2014LN-000002-0001000004-Partidas1/ Oferta1/Consulta de subsanación/aclaración de la oferta/ficha técnica de productos. <http://www.mer-link.co.cr/index.jps/> apertura de ofertas/resultado de la apertura/2014LN-000002-0001000004-Partidas1/ Oferta1/Consulta de subsanación/aclaración de la oferta/ Declaraciones juradas SERTA. <http://www.mer-link.co.cr/index.jps/> apertura de ofertas/resultado de la apertura/2014LN-000002-0001000004-Partidas1/ Oferta1/Consulta de subsanación/aclaración de la oferta/vigencia de la oferta) **3)** Que Servicios Técnicos Administrativos S.A (Serta) adjunta con el recurso de apelación presentado ante la Contraloría General de la República, requisitos técnicos omitidos en la oferta y en la subsanación parcial que efectuó en el transcurso del concurso. Se aporta Acta Constitutiva de la empresa, personal para diferentes requerimientos, cláusulas ambientales en relación hojas de seguridad MSDS, Certificaciones de Registro del Ministerio de Salud de los productos, cláusulas ambientales numeral 6 y en relación la declaración jurada sobre el plan ambiental, etiquetas que se pondrán en los productos, empaque de los productos, características de los productos, equipo a utilizar, bolsas oxo respaldo de ficha técnica (Ver expediente de apelación folios 112 al 264). **4)** Que Servicios Técnicos Administrativos S.A (SERTA) en su oferta presenta requisitos legales y oferta económica pero no presenta requisitos técnicos, no se adjuntan los anexos de los requisitos técnicos solicitados en el cartel (<http://www.mer-link.co.cr/index.jps/> apertura de ofertas/resultado de la apertura/2014LN-000002-0001000004-Partidas1/ Oferta1/Consulta de oferta) **5)** Que mediante oficio PROV-05997-2014 de 3 de octubre de 2014 elaborado por la Proveeduría del INS, se excluye del concurso la oferta de Servicios Técnicos Administrativos S.A (SERTA) por incumplimientos técnicos (<http://www.mer-link.co.cr/index.jps/> Información de adjudicación/Recomendación de adjudicación/Informe de Recomendación de Adjudicación /PROV-05997-2014 del 03-10-2014/ Informe de Adjudicación pdf). **6)** Que la apertura de ofertas se llevó a cabo el 11 de julio de 2014 (<http://www.mer-link.co.cr/index.jps/Informacióndelcartel/2014LN-000002-1000004/> Detalles del concurso) **7)** El cartel dispone en III Método de evaluación de ofertas, que se pasa por tres sistemas de admisibilidad antes de ser evaluado por el precio. Elegibilidad Formal (legal), Elegibilidad Financiera y Elegibilidad Técnica. <http://www.mer-link.co.cr/index.jps/Informacióndelcartel/2014LN-000002-1000004/> Detalles del concurso/ Anexo 1).-----

II.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LOS RECURSOS. Como se desprende de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA), existe un plazo de 10 días hábiles en el cual la Contraloría General debe disponer sobre la tramitación del recurso o bien de su rechazo de plano por inadmisibile o por improcedencia manifiesta. De este modo, el citado artículo estableció una doble obligación al realizar el análisis de las gestiones interpuestas, distinguiendo dos supuestos que serían la inadmisibilidat y la improcedencia manifiesta. Al respecto, el citado numeral indica: *“La Contraloría General de la República dispondrá, en los primeros diez días hábiles, la tramitación del recurso o, en caso contrario, su rechazo por inadmisibile o por improcedencia manifiesta. Esta facultad podrá ejercerse en cualquier etapa del procedimiento en que se determinen esos supuestos”* (el subrayado no corresponde al original). En un sentido similar se orienta el artículo 178 del Reglamento de Contratación Administrativa (RLCA) cuando establece: *“Dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del plazo para apelar, la Contraloría General de la República deberá analizar la admisibilidat y procedencia general del recurso, procurando detectar en esta etapa las gestiones inadmisibles o manifiestamente improcedentes, para proceder a su rechazo inmediato”*. El artículo 180 del RLCA, en referencia a los supuestos de improcedencia manifiesta, señala: *“a) Cuando se interponga por una persona carente de interés legítimo, actual, propio y directo”* De este modo, es necesario que la apelante acredite su legitimación para apelar y eventualmente resultar adjudicataria, so pena de rechazar su recurso. Siendo que los artículos citados son claros sobre el deber del apelante de acreditar su legitimación para apelar y su aptitud para resultar adjudicatario, se hace necesario revisar dichos aspectos en este caso. **A. RECURSO DE SERVICIOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS S.A. (SERTA).** a) **Sobre incumplimiento de requisitos técnicos y su descalificación del concurso.** El recurrente manifiesta que su oferta fue excluida del concurso por incumplimientos técnicos a varios puntos del cartel, todos ellos subsanables., motivo por el cual considera que su exclusión fue ilegítima e ilegal. En el “Informe para Adjudicación” de la licitación cuyo acto de adjudicación se recurre, se indica que la oferta de SERTA incumple en cuanto a la experiencia solicitada en el cartel, como parte de los requisitos técnicos, inciso A del anexo 1, por cuanto en la oferta no se hace referencia a esa experiencia, es decir, la Administración consideró que no hay referencia histórica que permita analizar la admisibilidat de la propuesta. Indica el apelante que presentó por iniciativa propia el 19 de setiembre de 2014, mediante el sistema de subsanación/ aclaración de la oferta, una declaración jurada donde detalla la experiencia. Sin embargo no fue de recibo por la Administración al considerar que no existe un hecho histórico que haya sido consignado desde la plica inicial

presentada previo a la apertura de ofertas, esto de conformidad con el artículo 81 inciso i) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. El apelante considera que esta posición de la Administración no es la correcta, puesto que el artículo 81 inciso a) dice que las declaraciones juradas pueden subsanarse. Además considera que en su caso no se modifica ningún elemento esencial de la propuesta, ni le da ventaja indebida. Indica también el recurrente que el mismo Informe de Adjudicación señala que se incumple en la oferta de Servicios Técnicos Administrativos S.A (SERTA) con otros requisitos técnicos, pero también son requisitos subsanables. Habiendo una lista de productos de limpieza que solicita el cartel, la Administración señala que se presentó por parte de Servicios Técnicos Administrativos S.A (SERTA) el respaldo de solo tres productos. Así se incumple con las cláusulas ambientales numeral 1 y 2; listado de productos y superficie en que se usarán, así como recomendaciones del fabricante. Además se omitió acta constitutiva de la empresa, personal para líneas 1,2,3,4; proponer personal para cada línea. Cláusulas ambientales numeral 5; las cláusulas ambientales del numeral 6 en sus diferentes incisos. Asimismo se omite el listado de cantidad, tipo y descripción del equipo. Tampoco se aporta certificación del fabricante que garantice que las bolsas OXO son fácilmente degradables, además de las fichas técnicas. La Administración opinó que independientemente de que la oferta pudiera cumplir con todos estos requisitos técnicos omitidos, no se puede saber pues no es objeto de subsanación, al no haberlos referenciado en la oferta. El apelante, en este alegato expone que: *“debido a la lentitud que mostraba el Sistema Merkle-Link al momento de colocar nuestra oferta lo cual nos indujo a aligerar o disminuir la cantidad de documentos a “subir” al sistema para poder completar a tiempo la formulación de nuestra oferta”* Indica que con la declaración jurada también se subsanó parte de lo omitido, sea el requerimiento de la experiencia; y que el resto se aporta con el recurso de apelación. El segundo argumento traído a colación por la apelante es que todas las ofertas, incluyendo la del adjudicatario presentan precio legalmente inaceptable. Presenta criterio de contador público autorizado en donde se establece que el presupuesto mínimo para cubrir cargas sociales es de ₡37,900.247.73 en mano de obra. En los cálculos de Eulen y Aleosa se usa el decreto de salarios mínimos del primer semestre de 2014, y según el apelante debió usarse el del segundo semestre; con estos cálculos ninguna oferta, excepto la suya, cumple. **Criterio de la División:** En relación con el instituto de la subsanación, el artículo 81 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, dispone que serán subsanables, entre otros, los aspectos formales tales como las declaraciones juradas (inciso a). Asimismo el inciso b del citado artículo indica: *“b) Certificaciones sobre cualidades, características o especificaciones del bien ofrecido, siempre y cuando tales circunstancias existieran al momento de presentación de*

la oferta, así hubieran sido referenciadas en la oferta y lo logre acreditar el interesado” Asimismo el inciso i) de dicho numeral dispone: “Los documentos necesarios para probar la veracidad de hechos acaecidos antes de la apertura de ofertas y que estén referenciados en forma completa en la oferta. Esto es procedente aún tratándose de aspectos relacionados con la calificación de la oferta”. La subsanación, como instituto, tiende efectivamente a la superación de una concepción formalista del procedimiento en aplicación de los principios de eficiencia y conservación de las ofertas, pero esto no implica que dicho instituto pueda llevar a la inseguridad jurídica de que se puede omitir cualquier tipo de información sensible para verificar el cumplimiento del objeto contractual. De esa forma, tenemos que en el caso se discute los requerimientos de experiencia fijados como requisito de admisibilidad, sobre lo que indicó el cartel: “IV. Requisitos técnicos para el oferente. A. Experiencia: El oferente deberá demostrar que cuenta con una experiencia igual o superior a 5 años en la prestación de los servicios integrales de aseo en oficinas en instituciones públicas o privadas, para lo cual deberá aportar bajo declaración jurada un listado que consigne: a) Nombre, ubicación y teléfono de la Institución o empresa que recibe o recibió el servicio b) Área atendida en metros cuadrados c) Período en el que brindó o brinda el servicio (Fecha de inicio y finalización) Adicionalmente el oferente deberá aportar junto con su oferta copia del acta constitutiva de la empresa. El INS se reserva el derecho de corroborar toda la información brindada”(<http://www.mer-link.co.cr/index.jsp/Informacióndelcartel/2014LN-000002-1000004/> Detalles del concurso /Anexo1/ Especificaciones pdf). En este caso, se le cuestionó a la empresa apelante que en su oferta no aportó la experiencia solicitada en el cartel a través de una declaración jurada, e igualmente omite requisitos técnicos en relación con los productos requeridos de limpieza y otros requisitos de ese aparte; no hace referencia a ellos y menos presenta los anexos requeridos con la información detallada que pedía el cartel (hecho probado 4). De forma que, después del acto de apertura de ofertas (11 de julio de 2014), la empresa presentó subsanación de oficio de la documentación concerniente a la experiencia y de los requisitos técnicos sobre tres de los productos ofrecidos. (hechos probados 1 2 y 6). Sobre el particular debemos acotar que la experiencia es un factor de admisibilidad en el cartel y por ende un requisito de elegibilidad de las ofertas (hecho probado 7), de modo que dicha experiencia debió aportarse en la oferta en los términos solicitados o al menos dejarse debidamente referenciada si es que no podía aportarse la declaración. Ciertamente la experiencia se configura como un hecho histórico susceptible de ser subsanado, pero en aras de no conferir una ventaja indebida es necesario que se deje al menos referenciada esa experiencia desde la oferta. De esa forma, siendo que la experiencia es un hecho ocurrido en el tiempo que no

permite manipulación, acreditable en este caso mediante la declaración jurada; siempre que la oferta hubiera hecho referencia a los contratos de prestación de servicios y los respectivos contratistas era posible subsanar esa declaración. En este caso, la experiencia que se pretende sea tomada en cuenta, nunca fue referenciada en la oferta (hecho probado 4), por lo que no puede considerarse tampoco la documentación que se aportó en forma posterior como subsanación de oficio (hechos probados 1 y 6). Al respecto puede verse las resoluciones No. R-DJ-301-2009, R-DCA-402-2013, R-DCA-616-2013 en las que este órgano contralor precisamente ha mantenido la imposibilidad de considerar aspectos no referenciados en la oferta. De esa forma, se mantiene su inelegibilidad y en consecuencia procede rechazar de plano el recurso en este extremo. De conformidad con lo señalado por el artículo 183 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se omite pronunciamiento sobre otros extremos del recurso por carecer de interés práctico.-----

III. De conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 86 de la Ley de Contratación Administrativa y 182 de su Reglamento, y por acuerdo del órgano colegiado, **se admiten para su trámite** los recursos interpuestos por Aseo Limpieza Edificios y Oficinas S.A. (ALEOSA) y Eulen de Costa Rica S.A., y se confiere **audiencia inicial** a la **entidad licitante** Instituto Nacional de Seguros, al **adjudicatario** Corporación González y Asociados Internacional S.A. y **al segundo lugar** en la evaluación Aseo Limpieza Edificios y Oficinas S.A. (ALEOSA) por el improrrogable plazo de **CINCO DÍAS HÁBILES** contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente resolución, para que manifiesten por escrito lo que a bien tengan con respecto de las alegaciones formuladas por los apelantes y para que aporten u ofrezcan las pruebas que estimen oportunas. Por otro lado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 166 del citado Reglamento, se previene a la entidad licitante y a las partes para que señalen lugar o medio donde atender notificaciones, caso contrario procederá la notificación automática. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del “Reglamento de Notificaciones de los Productos que emite la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República”, se pone a disposición de las partes para que consulten el expediente de la apelación, folios del 01 al 266 dentro del horario hábil de este órgano contralor.-----

POR TANTO

De conformidad con lo previsto en el artículo 182 de la Constitución Política, 85 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa y 174 y siguientes, 179, 180 y 182 de su Reglamento **se resuelve: 1) RECHAZAR DE PLANO POR IMPROCEDENCIA MANIFIESTA** el recurso de Servicios Técnicos Administrativos S.A. (SERTA).De conformidad con el artículo 90 de la

Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa. 2) Se confiere **audiencia inicial** de los recursos de **Aseo Limpieza Edificios y Oficinas S.A. (ALEOSA) y Eulen de Costa Rica S.A** a la **entidad licitante** INS, al **adjudicatario** Corporación González y Asociados Internacional S.A. y **al segundo lugar** en la evaluación Aseo Limpieza Edificios y Oficinas S.A. (ALEOSA).-----
NOTIFÍQUESE.-----

Lic. Allan R. Ugalde Rojas
Gerente de División

Lic Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Lic. Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Estudio y Redacción por: Berta María Chaves Abarca .

BMC/chc
NN: 11637 (DCA-2835)
NI: 25007,25224, 25274,25615.
G: 2014002979-1