

R-DCA-864-2015

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. División de Contratación Administrativa. San José, a las trece horas con cincuenta y dos minutos del veintiséis de octubre del dos mil quince.-----

Recursos de apelación interpuestos por **Seguridad y Limpieza Yale S. A., Seguridad y Vigilancia Sevin L.T.D.A.,** y por el **Consorcio de Seguridad Alfa S. A., y Seguridad Alfa S. A.,** en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Pública No. 2015LN-000002-99999,** promovida por el **Consejo Técnico de Aviación Civil,** para la **contratación de seguridad y vigilancia de oficinas centrales de la Dirección General de Aviación Civil;** acto recaído a favor de **JW Investigaciones S. A.,** por la suma anual de **¢148.935.657,00.**-----

RESULTANDO

I. Que Seguridad y Limpieza Yale S. A., Seguridad y Vigilancia Sevin L.T.D.A., y el Consorcio de Seguridad Alfa S. A., y Seguridad Alfa S. A., los días trece y catorce de agosto de dos mil quince, presentaron ante esta Contraloría General sus recursos de apelación en contra del acto de adjudicación de la referida licitación pública.-----

II. Que mediante auto de las once horas del diecisiete de agosto de dos mil quince, fue solicitado el expediente administrativo, requerimiento atendido mediante oficio No. DGAC-PROV-OF-611-2015 del dieciocho de agosto de dos mil quince.-----

III. Que mediante auto de las diez horas del veintisiete de agosto de dos mil quince, se otorgó audiencia inicial, la cual fue atendida de conformidad con los términos de los escritos que constan agregados al expediente de apelación.-----

IV. Que mediante auto de las a las diez horas del primero de octubre de dos mil quince, se otorgó audiencia especial a las apelantes, la cual fue atendida de conformidad con los términos de los escritos que constan agregados al expediente de apelación.-----

V. Que mediante auto de las a las ocho del veinte de octubre de dos mil quince, se otorgó audiencia final a las partes, la cual fue atendida de conformidad con los términos de los escritos que constan agregados al expediente de apelación.-----

VI. Que la presente resolución se dicta dentro del plazo establecido por ley, habiéndose observado durante su tramitación las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias correspondientes.-----

CONSIDERANDO

I. Hechos probados: Para la resolución de los recursos se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que la invitación a participar se publicó en La Gaceta No. 60 del 26 de marzo de 2015, y en ella se informó que se recibirían ofertas hasta el día 21 de abril de 2015 (Folio 30 del expediente administrativo). **2)** Que la empresa Seguridad y Vigilancia Sevin L.T.D.A., en su oferta consignó:

DESGLOSE MENSUAL DEL PRECIO:		
RUBRO	PORCENTAJE	MONTO
Mano de Obra	91,45%	C\$11.808.001,14
Insumos	1,55%	C\$200.135,61
Gastos Administrativos	1,50%	C\$193.679,63
Utilidad	5,50%	C\$710.158,63
Total	100,00%	C\$12.911.975,00
DESGLOSE MENSUAL CARGAS SOCIALES APLICADAS:		
RUBRO	%	¢
Sub - total de salarios	100,00%	¢8.275.862,87
Seguridad Social	XXX	XXX
Seguro de Enfermedad y Maternidad	9,25%	¢765.517,32
Seguro de Invalidez Vejez y Muerte	5,08%	¢420.413,83
Ahorro Obligatorio Banco Popular	0,50%	¢41.379,31
Instituto Nacional de Aprendizaje	1,50%	¢124.137,94
Instituto Mixto de Ayuda Social	0,50%	¢41.379,31
Asignaciones Familiares	5,00%	¢413.793,14
Fondo de Capitalización Laboral	3,00%	¢248.275,89
Fondo Pensiones Complementarias LPT	1,50%	¢124.137,94
Póliza de Riesgos del I.N.S.	2,69%	¢222.620,71
Garantías Sociales	XXX	XXX
Aguinaldo	8,33%	¢689.379,38
Cesantía	5,33%	¢441.103,49
Sub - total de cargas sociales	42,68%	¢3.532.138,27
Total mensual salarios con cargas sociales		¢11.808.001,14
<p>Nota 01: Se utiliza un porcentaje del 2,69% en la "Póliza de Riesgos del Trabajo del Instituto Nacional de Seguros", por ser el porcentaje que nos cobra el I.N.S.</p>		
<p>Nota 02: El costo de Mano de Obra tiene presupuestado un 5% de más que se le cancelará al puesto de Coordinador según lo establece el cartel.</p>		

(Folio 81 del expediente administrativo). **3)** Que la empresa JW Investigaciones S. A., en su oferta en cuanto a las cargas sociales, propiamente respecto del Banco Popular consignó “0.25%” (Folio 468 del expediente administrativo). **4)** Que el Consorcio de Seguridad Alfa S. A., y Seguridad Alfa S. A., en su oferta consignó:

LINEA	PERSONAL	DIAS	HORARIO	LUGAR
1	6	L A D Y F	6:00 a.m. a 2:00 p.m.	AVIACION CIVIL
	6		2:00 p.m. a 10:00 p.m.	
	6		10:00 p.m. a 6:00 a.m.	

RUBRO	COSTOS	
	MONTO ¢	PORCENTAJE %
MANO DE OBRA SALARIO	¢11.830.844,88	86,33%
GASTOS ADMINISTRATIVOS	¢547.913,87	1,81%
INSUMOS OPERATIVOS	¢145.344,71	4,86%
UTILIDAD	¢1.000.000,00	7,00%
TOTAL MENSUAL	¢13.524.103,46	100,00%
TOTAL ANUAL	¢162.289.241,46	

(Folio 1167 del expediente administrativo). **5)** Que la empresa Seguridad y Limpieza Yale S. A., en su oferta para el rubro mano de obra consignó un “PRECIO ABSOLUTO” de ¢12.026.922,00 (Folio 1762 del expediente administrativo). **6)** Que en el “Análisis Integral”, en cuanto al sistema de evaluación, se consigna lo siguiente:

NOMBRE	PRECIO	PORCENTAJE 90%	EXPERIENCIA	PORCENTAJE 10%	TOTAL
N°1 SEVIN	¢12.911.975.00	86.37	31 AÑOS	7.95	94.32
N°2 SECURITAS	¢13.500.000.00	82.11	20 AÑOS	5.13	87.24
N°3 GONZALEZ	¢13.069.835.59	85.22	22 AÑOS	5.65	90.87
N°5 EULEN	¢13.107.389.89	84.95	16 AÑOS	4.11	89.06
N°6 SECURE	¢13.678.812.07	80.81	28 AÑOS	7.18	87.99
N°7 JW INV.	¢12.411.297.25	90.00	20 AÑOS	5.13	95.13
N°8 VALVERDE	¢12.524.382.82	89.18	12 AÑOS	3.08	92.26
N°9 INF. Y SEG.	¢13.586.731.98	81.48	39 AÑOS	10	91.48
N°11 ALFA	¢13.524.403.46	81.93	18 AÑOS	4.62	86.55
N°13 CSE	¢12.656.010.00	88.23	23 AÑOS	5.9	94.13
N°14 VARGAS M.	¢12.933.226.27	86.22	17 AÑOS	4.36	90.58
N°15 VANGUARD	¢12.690.742.70	87.97	12 AÑOS	3.08	91.05
N°16 YALE	¢12.726.901.00	87.71	22 AÑOS	0	87.71

(Folios 1674, 1866 y 1865 del expediente administrativo). **7)** Que el Consejo Técnico de Aviación Civil, en sesión ordinaria 51-2015 celebrada el 21 de julio de 2015, adjudicó la contratación a JW Investigaciones S. A., por la suma anual de ¢148.935.567,00 (Folios 1879, 1877 y 1876 del expediente administrativo). **8)** Que la empresa Seguridad y Vigilancia Sevin L.T.D.A., con su escrito de respuesta a la audiencia inicial aporta un documento suscrito por la Contadora Pública Miriam Vanessa Cambronerero Cerdas, denominado *“DETERMINACIÓN DEL COSTO MÍNIMO DEL RUBRO DE MANO DE OBRA PARA CUBRIR SALARIO REQUERIDO Y CARGAS SOCIALES, LICITACIÓN PÚBLICA No. 2015LN-000002-99999 “CONTRATACIÓN DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA PARA OFICINAS CENTRALES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL”*, en el cual se determina: *“Resultados de la Aplicación del Modelo de Costos:/ La aplicación de los 12 supuestos anterior nos arroja, que el costo mínimo mensual es de ¢11.800.627,47 (...) para cubrir el salario requerido y las cargas sociales, en la contratación de cita”* (ver folio 142 a 146 del expediente de apelación).-----

II.SOBRE EL FONDO. A. Recurso interpuesto por Seguridad y Limpieza Yale S. A. 1. Sobre el precio excesivo del apelante. La empresa Seguridad y Vigilancia Sevin L.T.D.A., al atender la audiencia inicial indica que la empresa Seguridad y Limpieza Yale S. A., presenta un precio de mano de obra excesivo respecto de los límites mínimos salariales, así como las cargas sociales. Señala que aporta un estudio emitido por un contador público autorizado y que el monto mensual mínimo para mano de obra es de ¢11.800.627,77. Además, señala que el monto mensual ofertado por la apelante es de ¢12.026.921,45, lo cual resulta superavitario en 1.92%. De mantener inalterado los montos consignados para insumos y gastos administrativos se modificaría la estructura del precio al aumentar la utilidad por el sobre precio cargado a las partidas de salarios y cargas sociales, generando una ventaja indebida. El apelante no se refirió sobre el particular. **Criterio de la División:** En primer término, conviene destacar lo expuesto en la resolución No- R-DCA-753-2015 de las quince horas con treinta minutos del veinticinco de setiembre del dos mil quince, donde se dispuso: *“(...) este órgano contralor con sustento en el tanto el artículo 88 de la Ley de Contratación Administrativa, en concordancia con el 177 del RLCA, en la resolución R-DCA-718-2015 de las quince horas con treinta minutos del dieciséis de setiembre del dos mil quince, indicó: “El artículo 177 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece el deber de fundamentar el recurso, en los siguientes términos: “El escrito*

de apelación deberá indicar con precisión la infracción sustancial del ordenamiento jurídico que se alega como fundamento de la impugnación, así como individualizar las líneas que se recurren. El apelante deberá aportar la prueba en que se apoyen sus argumentaciones, y cuando discrepe de los estudios que sirven de motivo para adoptar la decisión, deberá rebatir en forma razonada tales estudios, aportando los dictámenes y estudios emitidos por profesionales calificados en la materia que se impugna.” Este deber de fundamentación se hace extensivo al adjudicatario cuando presenta argumentos en contra de la oferta de la recurrente, ya que aplica el principio de que quien alega debe probar “onus probandi”. Con sustento en las anteriores consideraciones se tiene claro que el ordenamiento jurídico establece que la carga de la prueba la tiene quien alega; de frente a lo cual se estima que en el presente caso Seguridad y Vigilancia Sevin L.T.D.A., incurre en falta de fundamentación. Lo anterior, por cuanto en el estudio aportado por ésta para sustentar sus alegatos, el Contador Público se limita a determinar el costo mínimo de mano de obra para cubrir salarios y cargas sociales para esta contratación, monto que indica asciende a la suma de que la suma de ¢ 11.800.627,47 (hecho probado 8); pero en este informe no se analiza de forma alguna la oferta de la empresa Seguridad y Limpieza Yale S. A., tampoco se realiza un análisis, ni se demuestra la supuesta excesividad en mano de obra que le achaca, únicamente se limita a señalar una deferencia de 1.92% al comparar el costo mínimo calculado en la prueba aportada con el monto de mano de obra por mes ofertado por Yale, pero no demuestra cómo esa diferencia torna en excesivo el rubro de mano de obra ofertado. En este sentido, se echa de menos en la prueba aportada por Sevin (hecho probado 8), el análisis en el cual se hubiera determinado que la oferta de Seguridad y Limpieza Yale S. A., por haber ofertado para el rubro mano la suma de ¢12.026.921,45 (hecho probado 5), resulta excesiva o ruinosa. Así las cosas, se declara sin lugar el recurso. **2. Sobre vicios en el procedimiento.** El apelante indica que de conformidad con los artículos 42 bis de la Ley de Contratación Administrativa y 95 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, el acto de adjudicación debe ser dictado dentro del plazo establecido en el cartel, el cual no puede ser superior al doble del plazo fijado para recibir ofertas. Señala que el plazo para recibir ofertas fue de 18 días hábiles por lo que se deduce que el plazo para dictar la adjudicación no podría ser superior a 36 días hábiles. Por ello, el plazo debió haber vencido el 11 de junio de 2015, no obstante, la adjudicación se dictó el 21 de julio de 2015. Se incurrió así en un vicio en el procedimiento y la Administración no emitió

una resolución para prorrogar el plazo. El adjudicatario indica que de acuerdo al artículo 95 del RLCA, no procede declarar nulo por haber sido dictado fuera de ley. La Administración indica que no se trata de un aspecto que anule o deje sin efecto el procedimiento, salvo que los oferentes dejen sin efecto su propuesta de conformidad con el artículo 95 del RLCA, lo que no ha sucedido en este caso. **Criterio de la División:** El apelante reclama que existe un vicio en el procedimiento que conlleva a su nulidad por cuanto el acto de adjudicación no fue dictado en el plazo de ley. De frente a los alegatos del apelante, ha de tomarse en consideración que el artículo 223 de la Ley General de la Administración (LGAP), establece: “1. Sólo causará nulidad de lo actuado la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento. 2. Se entenderá como sustancial la formalidad cuya realización correcta hubiera impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes, o cuya omisión causare indefensión”. Así las cosas, dado que no existe la nulidad por la nulidad misma, y que el apelante no ha acreditado que la situación que señala hubiera variado el contenido del acto de adjudicación o que le hubiera causado indefensión, no se tiene por acreditado que el vicio que el apelante señala conlleve a la nulidad del procedimiento. Aunado lo anterior, se debe tener presente que el artículo 63 de la LGAP, dispone: “No se extinguirán las competencias por el transcurso del plazo señalado para ejercerlas, salvo regla en contrario”. Con sustento en lo que viene dicho, se declara sin lugar el recurso. 3. **Sobre la errónea valoración del precio de la adjudicataria.** El apelante indica que la oferta de la adjudicataria tiene un error en el precio el cual es insubsanable dado que se otorgaría una ventaja indebida. Agrega que el error sustancial consiste en que en el desglose del costo anual de mano de obra, se incluye un rubro incorrecto para el porcentaje que debe ser cancelado al Banco Popular, dado que se indica que se pagaría un 0,25% sobre salarios, cuando en realidad de ser un 0.50%, según la legislación vigente. El cálculo erróneo representa una disminución en el costo total de los servicios. El adjudicatario indica que no existe error sustancial en el porcentaje de cargas sociales, ya que el porcentaje total de la oferta es 43,21%, el cual es el mismo porcentaje utilizado por el Equipo de Gestión y Asesoría Interdisciplinaria de la División de Contratación Administrativa, en los diferentes estudios de mano de obra. La Administración señala que lo indicado es incorrecto ya que al consultar la página www.ccss.sa.cr/calculadora se indica claramente que el porcentaje que debe pagar el patrono como cuota patronal Banco Popular es de 0,25%. El precio es firme y definitivo. **Criterio de la División:** Vista la oferta de la adjudicataria, en cuanto a

las cargas sociales, propiamente respecto del Banco Popular, se observa que consignó “0.25%” (hechos probados 3 y 7). Dado que se debe determinar el porcentaje que se debe cancelar por dicho extremo, se debe acudir a lo regulado en la Ley de Protección al Trabajador, donde el artículo 13 dispone: *“El Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias se financiará con los siguientes recursos: (...) b) El cincuenta por ciento (50%) del aporte patronal dispuesto en el inciso a) del artículo 5 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, No. 4351, de 11 de julio de 1969, luego de transcurrido el plazo fijado por el artículo 8 de esa misma ley”*. Por su parte, la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, en su artículo 5 preceptúa: *“El fondo de trabajo se formará por: a) Un aporte del ½ % mensual sobre las remuneraciones, sean salarios o sueldos que deben pagar los patronos, los Poderes del Estado y todas las instituciones públicas; (...)”*. Al respecto, el Equipo de Gestión y Asesoría Interdisciplinario de esta División, en el oficio No. DCA-2415 del 25 de setiembre de 2015, señaló: *“El porcentaje de las cargas sociales (...) contiene los siguientes componentes: (...) Ahorro Obligatorio del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (0,25%) (...)”*. En vista de lo que viene dicho, no se logra acreditar que la empresa adjudicataria hubiera errado al establecer en su oferta un porcentaje de 0,25%, respecto del Banco Popular, por lo que la recurrente no llega a acreditar que exista un vicio en la oferta de la adjudicataria que la torne en inelegible. Por otra parte, es menester señalar que en el tanto de la aplicación del sistema de evaluación se desprende que la Administración le asignó al apelante una nota total de 87,71 y al adjudicatario de 95,13 (hecho probado 6), carece de interés referirse al alegato del apelante relativo a que le corresponde una nota total de 93,35, por cuanto aún obteniendo dicho puntaje no superaría la nota obtenida por el adjudicatario, con lo cual no acredita su mejor derecho a la adjudicación. Por esta misma razón, también carece de interés referirse a los alegatos que formula la recurrente respecto de las ofertas colocadas en el segundo y tercer lugar. En este sentido, no debe perderse de vista que el artículo 180 del RLCA, dispone: *“El recurso de apelación será rechazado de plano por improcedencia manifiesta, en cualquier momento del procedimiento en que se advierta, en los siguientes casos: (...) b) Cuando el apelante no logre acreditar su mejor derecho a la adjudicación del concurso, sea (...) porque aún en el caso de prosperar su recurso, no sería válidamente beneficiado con una eventual adjudicación, de acuerdo con los parámetros de calificación que rigen el concurso. Debe entonces el apelante acreditar en el recurso su aptitud para resultar adjudicatario.”* En vista de lo que viene dicho, se impone declarar sin lugar el recurso incoado. **B. Recurso interpuesto por Seguridad y Vigilancia Sevin L.T.D.A. 1.**

Sobre el rubro mano de obra en el presupuesto detallado. El adjudicatario indica que el apelante debe ser excluido por incumplimiento los artículos 26 y 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, al no presentar el estudio detallado y completo, memoria de cálculo de la mano de obra de la oferta. La Administración señala: “A continuación, se transcriben textualmente los argumentos de la empresa adjudicatarias (sic) JW Investigaciones S. A., establecidas en el oficio sin número de 10 de setiembre de 2015, preparado para responder a las presentes apelaciones...” (folio 208 vuelto del expediente de la apelación). El apelante no se refiere sobre el particular. **Criterio de la División:** Como punto de partida resulta de interés señalar que el artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), establece: “*El oferente deberá presentar el desglose de la estructura del precio junto con un presupuesto detallado y completo con todos los elementos que lo componen. Esta disposición será obligatoria para los contratos de servicios (...)*”. En virtud de la anterior disposición normativa, en el caso de las contrataciones de servicios, como el caso particular, el oferente debe aportar el presupuesto detallado de los elementos que componen su precio, entendido como el detalle de los diferentes rubros incluidos en cada uno de los elementos que componen el precio. En este sentido, en el caso de un contrato de servicios de esta naturaleza, la mano de obra constituye uno de los elementos preponderantes de la estructura del precio, el cual en el presupuesto detallado se desagrega en los rubros que lo componen. Considerando lo antes expuesto, debe señalarse que en el caso de la oferta del apelante, se desprende que éste con su oferta únicamente aportó la estructura porcentual del precio con los respectivos montos para cada rubro (mano de obra, insumos, gastos administrativos y utilidad), y el desglose de las cargas sociales, sin embargo, no aportó – en su oferta ni durante el trámite de apelación- el desglose del presupuesto detallado del precio para el elemento mano de obra (hecho probado 2), por cuanto no fueron detallados todos los rubros que lo componen, sin que se desprenda un detalle, entre otros, de los costos requeridos para brindar el servicio que reflejen el esquema de organización asociados a salarios, vacaciones y feriados, entre otros. Así las cosas, la oferta de la empresa apelante incumple la obligación que el artículo 26 del RLCA impone en cuanto a que todo oferente en el caso de los procedimientos para contratar servicios debe presentar el desglose del “(...) presupuesto detallado y completo con todos los elementos que lo componen.” Al respecto, este órgano contralor en la resolución No. R-DCA-413-2015 de las

diez horas con cincuenta y tres minutos del tres de junio de dos mil quince, señaló: "(...) considerando lo estipulado en el artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que se concluye que en los procedimientos para la contratación de servicios y de obra, todo potencial oferente debe necesariamente presentar el desglose de la estructura del precio junto con un presupuesto detallado y completo con todos los elementos que lo componen. Ahora bien, debe tenerse presente que la presentación del desglose del precio con la oferta tiene su razón de ser, pues con dicho desglose del precio, la Administración puede analizar la razonabilidad del precio y con ello saber la economicidad del objeto contractual, así como además, con dicho desglose puede proyectarse un mejor discernimiento real, sobre las propuestas sometidas a estudio, tomando en consideración que cada erogación futura que haga la Administración, proviene de fondos públicos y por lo tanto ha de ser sumamente cuidadosa en conocer a fondo los verdaderos alcances de cada propuesta económica. Bajo ese contexto no puede limitarse el ámbito de actuación -de la Administración- a un mero conocimiento general del precio sin que pueda indagarse sobre los verdaderos componentes de una propuesta. Dicho lo anterior, se cita criterio de este Despacho mediante resolución no. R-DAGJ-283-2003, de las doce horas del veintidós de julio de dos mil tres que entre otros aspectos, señaló: "...el precio no es una cifra antojadiza que fijan los particulares a su mero capricho, sino que ha de ser el reflejo de un pausado y bien fundamentado estudio que hace una firma seria acerca de todos los costos en los que ha de incurrir para llevar a cabo una buena tarea, así como la utilidad razonable que tiene proyectada. Incluso, muchos de esos elementos esenciales constitutivos del precio no pueden ser fijados libremente a la voluntad del proponente sino que pueden tener regulaciones especiales, ya sea de carácter cartelario o incluso legal...". Aunado a lo anterior, en nuestra resolución No. R-DCA-413-2015 de las diez horas con cincuenta y tres minutos del tres de junio de dos mil quince, en cuanto a la posibilidad de subsanar el desglose del presupuesto detallado, se expuso: "(...) la presentación del desglose del precio efectivamente debe darse con la oferta. No obstante tampoco obvia este Despacho que el citado numeral 26 del Reglamento, establece la posibilidad de que este aspecto sea subsanado, indicando lo siguiente "Podrá subsanarse la omisión del desglose de la estructura de precios, únicamente si ello no genera una ventaja indebida para el oferente incumpliente...", es decir, ante la casuística de cada caso se permite la subsanación de dicho desglose dentro del procedimiento, mientras no genere una ventaja sobre los demás oferentes." No obstante, debe precisarse que dado que tal extremo fue achacado en esta etapa recursiva, al momento de atender tal alegato debió haber sido enmendado tal punto. En este sentido, en la resolución No. R-DCA-920-2014 de las ocho horas con treinta y ocho minutos del diecinueve de diciembre del dos mil catorce, esta

Contraloría General señaló: “(...) no se logra hallar en la oferta un presupuesto detallado que contenga la información que se ha dicho, ni se ha presentado en la etapa de apelación el referido presupuesto –esto bajo el supuesto que procediera la subsanación-, con lo cual se concluye que la oferta de la adjudicataria incumple la disposición del numeral 26 del RLCA al que el recurrente hace referencia. Al respecto, en la resolución R-DCA-185-2012 de las diez horas del dieciocho de abril de dos mil doce, se dijo: “No obstante, en razón del instituto de la subsanación, derivado del principio de eficiencia que orienta a la conservación de ofertas, de previo a una descalificación, debe verificarse si el oferente a quien se alega dicho incumplimiento procedió a realizar los pagos debidos, sea ponerse al día en sus obligaciones tributarias, en el momento procesal oportuno. (...) Así las cosas, siendo que se ha acreditado que dichas empresas efectivamente se encontraban morosas en el pago de impuestos y que al atender la audiencia que les fue concedida con ocasión del recurso de apelación ninguna de esas empresas acreditó haber realizado el pago correspondiente, este Despacho es del criterio que esta situación genera la exclusión de las propuestas. (...) toda vez que omitió aportar la prueba correspondiente a partir de la cual se pudiese acreditar y demostrar dicha situación, por el contrario, la recurrente sí acreditó la morosidad respectiva.” (El destacado no es original). Así las cosas, no se ha llegado a acreditar que la adjudicataria haya presentado el presupuesto detallado según lo indicado líneas atrás, lo que de frente a lo dispuesto en el numeral 26 del RLCA, genera la exclusión de tal propuesta”. En el caso particular, a pesar de la audiencia especial que este órgano contralor le otorgó a la apelante mediante auto de las a las diez horas del primero de octubre de dos mil quince, a efectos de que se refiriera “(...) a las manifestaciones que en relación con sus ofertas realizaron (...) JW Investigaciones S. A. en sus escritos de respuesta a la audiencia inicial” (folio 239 del expediente de apelación), ésta no aportó el presupuesto detallado del precio para el elemento mano de obra. Así las cosas, se estima que la adjudicataria lleva razón en cuanto a que la oferta de la apelante incumple las disposiciones del artículo 26 del RLCA. En consecuencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 83 del RLCA, que dispone que serán declaradas fuera del concurso las ofertas que “(...) incumplan aspectos esenciales de las bases de la licitación o sean sustancialmente disconformes con el ordenamiento jurídico”; se concluye que la oferta de la apelante resulta inelegible y por ende no ostenta la posibilidad de resultar readjudicataria. Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 inciso b) del RLCA, se impone declarar sin lugar la presente acción recursiva. **C. Recurso de Consorcio de Seguridad Alfa S. A., y Seguridad Alfa S. A. 1. Sobre el rubro mano de obra en el presupuesto detallado. El adjudicatario en la**

audiencia inicial indica que en la oferta del recurrente debe ser excluida porque no presentó la memoria de cálculo de la mano de obra, incumpliendo con el artículo 26 y 30 del RLCA. La Administración señala: *“A continuación, se transcriben textualmente los argumentos de la empresa adjudicatarias (sic) JW Investigaciones S. A., establecidas en el oficio sin número de 10 de setiembre de 2015, preparado para responder a las presentes apelaciones...”* (folio 208 vuelto del expediente de la apelación). El apelante en la audiencia especial expone que la Administración señala que no presentó el desglose detallado el precio, lo cual no comparte dado que según señala, a folio 39 de la oferta se incluyó un cuadro con los porcentajes correspondientes a MO, I, A y U, los cuales son los utilizados para realizar el estudio de costos de cualquier licitación, sin que sea necesario mayor detalle puesto que esto corresponde al desglose del precio. Si la Administración hubiera realizado el estudio financiero de las ofertas y tuviera duda, podría haber requerido información adicional, lo cual no hizo. **Criterio de la División:** Considerando que la adjudicataria alega que la oferta del consorcio recurrente debe ser excluida ya que, en cuanto a la mano de obra, está incumpliendo lo dispuesto en el artículo 26 del RLCA, resulta de aplicación lo indicado en el punto anterior de la presente resolución. Al respecto del análisis de la oferta del consorcio recurrente, en cuanto al elemento del precio mano obra se observa que no consta el respectivo presupuesto detallado, siendo que ni siquiera se desprenden el detalle de las cargas sociales (hecho probado 4). Así las cosas, la citada oferta incumple la obligación que el artículo 26 del RLCA impone en cuanto a que todo oferente en el caso de los procedimientos para contratar servicios, debe presentar el desglose del *“(...) presupuesto detallado y completo con todos los elementos que lo componen.”* Sobre el particular, debe reiterarse lo expuesto en el punto anterior de la presente resolución, en cuanto a que resulta posible la subsanación del desglose del presupuesto detallado del precio, subsanación que no aconteció en la etapa recursiva. Así, el consorcio recurrente a pesar de la audiencia especial que este órgano contralor le otorgó mediante auto de las a las diez horas del primero de octubre de dos mil quince, a efectos de que se refiriera *“(...) a las manifestaciones que en relación con sus ofertas realizaron (...) JW Investigaciones S. A. en sus escritos de respuesta a la audiencia inicial.”* (folio 239 del expediente de apelación), ésta no aportó el presupuesto detallado del precio para el elemento mano de obra. Por el contrario, el consorcio apelante indicó: *“(...) señala que no presentamos el desglose detallado del precio, lo cual es falso ya que a folio 039 de nuestra oferta,*

se incluyó un cuadro con los porcentajes correspondientes a MO (...) los cuales son utilizados para realizar el estudio de costos de cualquier licitación, sin que sea necesario presentar mayor detalle puesto que esto corresponde al desglose del precio (...)” (folio 308 a 309 del expediente de apelación) Ante esto, debe reiterarse que la oferta del consorcio apelante no consta el detalle de los rubros que componen su mano de obra, como lo son los costos que respalden el esquema organizativo, tales como las cargas sociales, salarios, vacaciones y feriados, entre otros. Únicamente consta en su oferta la estructura porcentual del precio con los respectivos montos para cada rubro (mano de obra, insumos, gastos administrativos y utilidad) (hecho probado 4). Así las cosas, considerando que el artículo 83 del RLCA, dispone que serán declaradas fuera del concurso las ofertas que “(...) incumplan aspectos esenciales de las bases de la licitación o sean sustancialmente disconformes con el ordenamiento jurídico”; se concluye que la oferta de la apelante resulta inelegible y por ende, no podría resultar readjudicataria. En consecuencia, con sustento en el artículo 180 inciso b) del RLCA, se impone declarar sin lugar la presente acción recursiva. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 183 del RLCA, se omite pronunciamiento de otros aspectos del recurso por carecer de interés práctico. Por último, en cuanto al requerimiento de la Administración para que se exima de refrendo el contrato que llegue a suscribirse, debe acudirse al artículo 3 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, que en lo que resulta de interés establece: “Se requerirá el refrendo en los siguientes casos (...) 1) Todo contrato administrativo derivado de la aplicación del procedimiento de licitación pública, en el tanto el precio contractual alcance el límite inferior vigente para la aplicación de la licitación pública del estrato superior inmediato de aquel en el que se encuentra ubicada la Administración contratante, según lo establecido en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa. (...)”. Ante lo cual, ha de acudirse a lo dispuesto en la resolución del Despacho Contralor No.R-DC-019-2015 del 19 de febrero de 2015, en la cual la Administración licitante se ubica en el estrato E. Así las cosas, dado que en el caso particular el estrato que debe ser considerado es el estrato D, se observa que para éste, tratándose de servicios, la licitación pública procede a partir de la suma de ¢190.900.000,00. Así las cosas, dado que el acto de adjudicación alcanza una suma de ¢148.935.567,00 (hecho probado 7); el contrato no debe ser sometido a refrendo de parte de esta Contraloría General, pero deberá observarse lo indicado en el numeral 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública. -----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 63, 223 de la Ley General de la Administración Pública, 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, y 174 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa se resuelve: **1) Declarar SIN LUGAR** los recursos de apelación interpuestos por Seguridad y Limpieza Yale S. A., Seguridad y Vigilancia Sevin L.T.D.A. y por el Consorcio de Seguridad Alfa S. A., y Seguridad Alfa S. A., en contra del acto de adjudicación de la Licitación Pública No. 2015LN-000002-99999, promovida por el Consejo Técnico de Aviación Civil, para la contratación de seguridad y vigilancia de oficinas centrales de la Dirección General de Aviación Civil; acto recaído a favor de JW Investigaciones S. A. **2)** De conformidad con el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa. -----

NOTIFÍQUESE. -----

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Elard Ortega Pérez
Gerente Asociado

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

Estudio y redacción: Olga Salazar Rodríguez

OSR/ksa

NN: 15577 (DCA-2724-2015)

Ni: 21322, 21347, 21413, 21663, 23896 24070, 24064, 24110, 24122, 24145, 24152, 24154, 24161, 24170, 24188 24198, 24385, 26934, 26983, 28776, 28893, 29038, 29080, 29086, 29127, 29175, 29176, 29171

G: 2015002657-2