

R-DCA-132-2016

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las nueve horas con cincuenta y cinco minutos del doce febrero de dos mil dieciséis.-----

Recursos de apelación interpuestos por las empresas **CORPORACIÓN GONZÁLEZ Y ASOCIADOS INT, S.A.** y por **SERVICIOS INSTITUCIONALES SERVIN, S.A.** en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2015LN-000001-2208** promovida por el **HOSPITAL SAN VICENTE DE PAÚL** para contratar los servicios profesionales de aseo y limpieza, recaído a favor de la empresa **VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA, S.A.**, por un monto anual de **¢1.124.142.410,18**.-----

RESULTANDO

I.- Que las empresas Corporación González y Asociados ITN., S.A. y Servicios Institucionales SERVIN, S.A., interpusieron ante esta Contraloría General recursos de apelación los días 29 de enero y 01 de febrero del presente año.-----

II.- Que mediante auto de las catorce horas treinta minutos del veintinueve de enero de dos mil dieciséis, este órgano contralor solicitó a la entidad licitante, la presentación del expediente administrativo, lo cual fue atendido mediante oficio No. HSVP-DA-0154-2016.-----

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

CONSIDERANDO

I.- HECHO PROBADO: Para la resolución del caso se ha tenido por probado el siguiente hecho de interés: **1) a.** Que mediante oficio No. ACC-1298-2015 del 21 de julio de 2015, correspondiente al estudio de razonabilidad de precio, el Área Contabilidad de Costos, con respecto a la oferta de la empresa Servicios Institucionales SERVIN, S.A. señaló lo siguiente:

4. Servicios Institucionales Servin S.A.: *En el cuadro No. 4 se estableció que la diferencia entre la mano de obra mínima y la cotizada por esta empresa asciende a ¢1.052.709,03 al mes, y según se desprende de la información detallada en el folio No. 699 del expediente del concurso, se debe a que redondeo del salario de los supervisores a ¢306.000,00 por jornada completa y la aplicación de porcentajes diferentes al mínimo en los rubros de vacaciones, cesantía y póliza de riesgos del trabajo, que como se ha indicado anteriormente, la Administración Contratante está llamada a verificar que el porcentaje y monto cotizado sea el que efectivamente de paga por este concepto (...)* **B. Otros Costos** (...) *las empresas cotizan entre ¢6 millones y ¢12 millones los suministros de limpieza enlistados por la Administración Contratante, desconociendo esta Unidad a cuánto asciende el valor promedio de mercado*

de estos artículos, sin embargo, partiendo del hecho que todas las empresas realizaron un presupuesto de los insumos considerando los productos y cantidades aportados como referencia en el cartel, se establece un promedio de mercado de \$9.202.221,00, respecto al cual la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. refleja la mayor variación negativa, es decir que se aleja más del promedio, con un (sic) 32% aproximadamente de menor valor respecto al promedio cotizado por estas cuatro empresas, mientras que la empresa Servicios Institucionales Servin S.A. es la que refleja la mayor variación superior respecto al promedio con un 30,42% (...)” (folios 715 a 723 del expediente de administrativo); **b.** Que el Área Contabilidad de Costos mediante oficio No. ACC-1349-2015 del 30 de julio de 2015, indicó lo siguiente: “(...) Las propuestas de las empresas (...) Servicios Institucionales Servin S.A. (...) se consideran **excesivas**, debido a que representan erogaciones adicionales para la Institución por un servicio que puede ser contratado a un menor precio.” (Folio 724 del expediente de administrativo).-----

II.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LOS RECURSOS. A) Recurso interpuesto por SERVICIOS INSTITUCIONALES SERVIN, S.A. Precio excesivo. La recurrente considera que

la descalificación de su oferta por precio excesivo es ilegítima, ya que la Administración se basó en el costo de los insumos con respecto a un promedio obtenido sin ningún fundamento técnico, pues no realizó ningún estudio de mercado. Señala que no existió ningún criterio técnico para determinar que su empresa presentaba un costo excesivo en insumos, ni que determinara que el precio de la adjudicataria no es ruinoso en tal rubro. Indica que el único estudio técnico que realizó fue el estudio de razonabilidad de precio y éste se limitó a obtener un promedio de costo de insumos. Menciona que el estudio indicado debió utilizarse para determinar la razonabilidad del precio debió ser sobre el precio total. Además, indica que del estudio solamente se refleja una diferencia de 4,67% de su empresa con respecto a la adjudicataria. Aporta prueba técnica.

Criterio de la División: El artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) establece 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 inadmisibles o por improcedencia manifiesta. Lo anterior se desarrolla en el artículo 180 del Reglamento de Contratación Administrativa (RLCA) que dispone como causal para el rechazo del recurso de apelación, lo siguiente: “b) Cuando el apelante no logre acreditar su mejor derecho a la adjudicación del concurso, sea porque su propuesta resulte inelegible o 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 (...)” Por ello, se

estima indispensable que al momento de presentar una acción recursiva en contra del acto final de un procedimiento de contratación administrativa, los apelantes fundamenten en forma debida sus alegatos, toda vez que la fundamentación y carga de la prueba corren bajo su responsabilidad. En ese sentido, el artículo 177 de ese mismo cuerpo reglamentario regula la obligación en cuanto a que el recurso de apelación debe presentarse debidamente fundamentado. Asimismo, el apelante debe acreditar su mejor derecho a una eventual readjudicación y para tales efectos, debe realizarse un ejercicio de legitimación a fin de determinar que, de llevar razón en sus alegatos, se podría constituir en ganador del concurso. Lo anterior debe analizarse tanto desde la perspectiva de elegibilidad –que su oferta sea elegible o que sus alegatos vayan dirigidos a acreditar su elegibilidad-, como de su lugar en el sistema de evaluación –que una vez aplicado se posicione en el primer lugar-. Establecido lo anterior, para el presente caso conviene indicar que la Administración consideró que la oferta de la recurrente resultaba inelegible en virtud de que el precio cotizado es excesivo (hechos probados 1.a y 1.b). Ante esto, se echa de menos una adecuada fundamentación del recurso tendiente a desvirtuar el incumplimiento imputado, ya que el apelante no demuestra y, menos aún no desarrolla en forma amplia y detallada, a efecto de llegar al convencimiento que su precio reúne las condiciones para cumplir con las actividades requeridas que se solicitaron para la licitación pública que se analiza, dentro de los parámetros de la razonabilidad, particularmente en cuanto a la mano de obra. Si bien el apelante presenta prueba de contador público autorizado donde se indica: *“2. No se detectó en el expediente analizado ningún estudio de razonabilidad respaldada por un criterio técnico o estudio de mercado sobre los costos de insumos y gastos administrativos que justificara la exclusión de la empresa Servicios Institucionales SERVIN S.A. del concurso.”* (folio 57 del expediente de apelación), es lo cierto que el alegato de la apelante se basa en defender su elegibilidad únicamente en el rubro de insumos y gastos administrativos, pero no llega a demostrar o desacreditar la exclusión técnica del precio excesivo con respecto al costo mensual mínimo de mano de obra. Ello es así por cuanto no se refiere, ni ha demostrado que la diferencia de ₡1.052.709,03 que se le achaca en el estudio de razonabilidad de precios no se presenta, por lo que no logra demostrar con su recurso que su oferta puede resultar readjudicataria. Y es que debe tenerse presente que el numeral 30 del RLCA dispone que se estimarán inaceptables y en consecuencia motivo de exclusión, la oferta que contenga precios excesivos. La apelante debió desacreditar el criterio efectuado por la Administración,

demostrando que su precio resulta suficiente y razonable, presentando prueba idónea, lo cual no realizó ya que correspondía al recurrente presentar con su recurso dicho análisis, por cuanto el momento procesal oportuno para explicar la razonabilidad de su precio era con la presentación de su recurso, lo cual se echa de menos. Cabe señalar que la indicación que se realiza en la prueba aportada en cuanto a que: *“En referencia directa con el estudio del expediente que el suscrito llevó a cabo, puedo concluir que los precios totales presentados por SERVIN S. A. son concordantes con los del mercado, lo anterior se respalda en el estudio comparativo de precios con los demás oferentes de dicho cartel licitatorio. Según cuadro No. 10 del estudio de razonabilidad de precios, en donde la diferencia con respecto al menor precio participante es de un 4.67%”* (folio 57 del expediente de la apelación), no viene a desvirtuar lo señalado por la entidad licitante en cuanto a que *“En el cuadro No. 4 se estableció que la diferencia entre la mano de obra mínima y la cotizada por esta empresa asciende a $\$1.052.709,03$ al mes...”* (hecho probado 1.a). Considerando lo que viene dicho se concluye que el apelante no logra probar su mejor derecho para que su oferta resulte ganadora del concurso, por lo que no goza de la legitimación para apelar y su recurso debe ser rechazado de plano por improcedencia manifiesta, según lo señalado en el numeral 180 del RLCA. **B) Recurso interpuesto por CORPORACIÓN GONZALEZ Y ASOCIADOS INT, S.A.:** De conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 86 de la Ley de Contratación Administrativa y 182 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, y por acuerdo de órgano colegiado, se admite para trámite el recurso interpuesto por la empresa **CORPORACIÓN GONZALEZ Y ASOCIADOS INT, S.A.** y se confiere **audiencia inicial**, por el improrrogable plazo de **DIEZ DÍAS HÁBILES**, contados a partir del día siguiente a la notificación de esta resolución, a la **ADMINISTRACIÓN LICITANTE** y a la empresa adjudicataria **VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA, S.A.**, para que manifiesten por escrito lo que a bien tengan respecto de las alegaciones formuladas por el recurrente y para que aporten u ofrezcan las pruebas que estimen oportunas y señalen lugar para notificaciones, según lo dispone el artículo 166 del RLCA. Para efectos de contestación del presente recurso se remite copia del mismo (folios 01 al 036 del expediente del recurso de apelación). Asimismo, se devuelve a la Administración el expediente administrativo de la licitación para lo correspondiente a la contestación del recurso incoado, sin embargo con su respuesta a la presente audiencia deberá remitir nuevamente a esta Contraloría General el expediente del concurso. Además, deberá la Administración remitir a este órgano contralor, las piezas o documentos relacionados con este concurso que se reciban con posterioridad al nuevo

envío del expediente, para que formen parte de éste. Por último, se le solicita a las partes indicar como medio de notificaciones un correo electrónico, y en la medida que se encuentre dentro de sus posibilidades, y cuando las particularidades de la información solicitada así lo permitan, remitir la información en formato digital con firma digital certificada, al correo electrónico: contraloria.general@cgr.go.cr. Ahora bien, en el supuesto que dicha posibilidad no se pudiera dar, se le informa que esta Contraloría General por medio de la resolución No. No. R-DC-092-2015 de las nueve horas del seis de agosto del dos mil quince, indicó: *“Los expedientes en trámite ante la División de Contratación Administrativa, deberán ser consultados en la Unidad de Servicios de Información ubicada en el primer piso de la Contraloría General de la República; o en el sitio que se llegue a establecer, oportunamente./ A partir del siete de agosto de dos mil quince, toda documentación relacionada con gestiones que atienda la División de Contratación Administrativa, deberá ser presentada por medio del número de fax 2501-8100; al correo electrónico contraloria.general@cgr.go.cr; o bien, de forma física, en la Unidad de Servicios de Información ubicada en el primer piso de la Contraloría General de la República”*. No obstante, lo expuesto en la resolución antes mencionada se refiere a los medios de recepción de documentos, por lo que no debe entenderse como una exoneración a la presentación de los documentos físicos originales, esto atendiendo lo dispuesto en la Ley de Contratación Administrativa, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y el Reglamento de Notificaciones de los productos que emite la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184, de la Constitución Política; 85, 86 y siguientes de la Ley de la Contratación Administrativa, 174 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa **se resuelve:** **1) Rechazar de plano por improcedencia manifiesta** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **SERVICIOS INSTITUCIONALES SERVIN, S.A.** en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2015LN-000001-2208** promovida por el **HOSPITAL SAN VICENTE DE PAÚL** para contratar los servicios profesionales de aseo y limpieza, acto adjudicado a la empresa **VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA, S.A.**, por un monto de **¢1.124.142.410,18**. **2) Dar audiencia inicial** por el plazo indicado en la presente resolución en cuanto al recurso de apelación interpuesto por la empresa **CORPORACIÓN GONZALEZ Y**

ASOCIADOS INT, S.A. en contra del acto de adjudicación de la referida **LICITACIÓN PÚBLICA**
No. 2015LN-000001-2208.-----
NOTIFÍQUESE.-----

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

Edgard Herrera Loaiza
Gerente Asociado

NLQ/MCHA/ksa
NN: 2152 (DCA-0400-2016)
NI: 2606-2941-3069-3072
G: 2015001245-2