

R-DCA-399-2016

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las catorce horas treinta y nueve minutos del trece de mayo de dos mil dieciséis. ---

Recurso de apelación interpuesto por la empresa **AGENCIA VALVERDE HUERTAS, S.A.**, en contra del acto de declaratoria infructuoso de la **Licitación Pública 2015LN-000011-DCADM**, promovida por **BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL**, para contratar los "Servicios de Vigilancia en todas las Oficinas del Banco Popular y de Desarrollo Comunal".-----

RESULTANDO

I. Que la empresa apelante Agencia Valverde Huertas, S.A., presentó el 29 de abril de 2016 recurso de apelación. -----

II. Que mediante el auto de las nueve horas treinta minutos del dos de mayo de dos mil dieciséis se solicitó el expediente administrativo del concurso, el cual fue remitido mediante el oficio número AGAC-777-2016 del 3 de mayo de 2016.-----

III. Que en el procedimiento se han observado las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias.-----

CONSIDERANDO

I. Hechos probados: De conformidad con la información que consta en el expediente administrativo del concurso, para la resolución del presente asunto se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que se promovió la Licitación Pública número 2015LN-000011-DCADM, promovida por Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para contratar los "Servicios de Vigilancia en todas las Oficinas del Banco Popular y de Desarrollo Comunal". (Folios 422 al 461 expediente administrativo del concurso). **2)** Que de acuerdo con lo acordado por la Comisión de Aprobación de Licitaciones Públicas, acta número 765-2016 del 08 de abril de 2016 se declararon infructuosas las líneas 2, 3, 4 y 6 del presente concurso (Folio 2866 expediente administrativo del concurso). **3)** Que en el oficio número AIFR-158-2016 del 05 de abril de 2016 para el caso de 1 Hora de Alimentación, la Administración indicó lo siguiente: **a)** "Diferencia de precios. (-) Valor negativo precio no razonable, en términos de no remunerabilidad para la empresa. (+) Valor positivo precio no razonable y excesivo para la entidad bancaria.

| Descripción | J.1 H. Ord. | J. 1 H. Mixt. | J.1 H. Noct. |
|-------------|-------------|---------------|-----------------------|
| ANL | 438.99 | 130.14 | <u>-281.64</u> |
| AF | 436.96 | 128.11 | <u>-283.67</u> |

b) "Primer cuadro, Resultados Primer Línea (Costo mano de obra):

1 Hora ordinaria = ¢1.284.14 (¢308.194.03/30/08)

1 Hora mixta = ¢1.467.59 (¢308.194.03/30/7)

1 Hora nocturna = ¢1.712.19 (¢308.194.03/30/6)

$¢1.284.14 \times (1 + 4.16\%) = ¢1.337.56$ (sustitución por vacaciones)

$¢1.467.59 \times (1 + 4.16\%) = ¢1.528.64$ (sustitución por vacaciones)

$¢1.712.19 \times (1 + 4.16\%) = ¢1.783.42$ (sustitución por vacaciones)

$¢1.337.59 \times (1 + 43.21\%) = ¢1.915.52$ (incorporación de cargas sociales)

$¢1.528.59 \times (1 + 43.21\%) = ¢2.189.17$ (incorporación de cargas sociales)

$¢1.783.42 \times (1 + 43.21\%) = ¢2.554.03$ (incorporación de cargas sociales)

Segundo cuadro, Resultados Primer Línea (Precio del requerimiento por regla de tres):

$¢1.915.52$ corresponde a 88.60% (estructura de mano de obra)

$¢2.189.17$ corresponde a 88.60% (estructura mano de obra)

$¢2.554.03$ corresponde a 88.60% (estructura de mano de obra)

$¢1.915.52/88.60\% = ¢2.161.89$ (precio ajustado BPDC)

$¢2.189.17/88.60\% = ¢2.470.74$ (precio ajustado BPDC)

$¢2.554.03/88.60\% = ¢2.882.52$ (precio ajustado BPDC)

(Folio 2839 vuelto expediente administrativo).-----

II. Sobre el fondo del recurso incoado. Expone la **apelante** que los estudios de razonabilidad de precios que aplica el Banco Popular parten una estructura de precios ideada, imaginaria, fijada por el Área de Información Financiera y Regulatoria y no a un estudio debido y comparativo de mercado, según lo dispuesto por el numeral 30.b del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Agrega, que la supuesta estructura de precios utilizada para el Banco para medir la razonabilidad de sus precios nunca se determina, ni se demuestra y/o fundamenta, así como tampoco se evidencia, determina y/o demuestra lo que en varias oportunidades se denomina como las variantes de costos por tratarse de un esquema de oferta

según demanda. Unido a lo anterior, argumenta que no se reconocen en las horas o jornadas extraordinarias, toda vez que solo se reconocen jornadas laborales normales, pues cada empresa debe disponer de todo el recurso humano suficiente, siendo ello contrario a la libre determinación de los oferentes. Ya en lo específico, en cuanto a las valoraciones que emplea el Área de Información Financiera y Regulatoria del Banco, presenta las siguientes consideraciones: **1. Error Estimación de Salario Mínimo a Pagar en el Estudio del Banco Popular.** Argumenta que la estimación de costos realizada por el Banco Popular para las líneas de 6 horas se encuentra erróneo. En este sentido, indica que el estudio económico del Banco estima un costo total de mano de obra de obra para 6 horas de 248.826,39 colones, con lo que el salario que ellos estiman le van a pagar al oficial de seguridad ronda los 168.810,02 colones. Por lo cual, a su criterio, este cálculo no cubre la cotización mínima que la Caja Costarricense del Seguro Social estima para los patrones, la cual es de 183.760,00 colones, por ende manifiesta que la estimación de mano de obra se encuentra errónea. Explica que la estimación se obtiene de la siguiente aritmética: $6\text{hrs} \times 5 \text{ días} \times 4.33 \text{ semanas} = 129.9 \text{ horas ordinarias}$. $129.9 \times 1.284.14 \text{ (costo por hora)} = 166.810,02$. Agrega, que esta misma fórmula se puede apreciar en el documento AIFR-158-2016, en donde el Banco Popular realiza su estudio técnico del caso. En este punto, señala que el costo correcto a cobrar por esta posición deberá ser el siguiente:

Cuadro No. 1
Costo Mínimo Mano de Obra Puesto 6 horas de Lunes a Viernes

| | | 2. HORAS TRABAJADAS POR DÍA | | | | | | |
|-------------|----------------|--|------------|-------------|------------|-------------|-----------|--|
| | | Diurnas | Nocturnas | Nocturnas | Mixtas | Mixtas | Total | |
| | | Ordinarias | Ordinarias | Extraordin. | Ordinarias | Extraordin. | Diario | |
| Costo : | Días | | | | | | | |
| Feriado | Lunes | 6.00 | | | | | 6.00 | |
| Vacaci | Martes | 6.00 | - | - | - | - | 6.00 | |
| Subtot: | Miércoles | 6.00 | - | - | - | - | 6.00 | |
| | Jueves | 6.00 | - | - | - | - | 6.00 | |
| | Viernes | 6.00 | - | - | - | - | 6.00 | |
| | Sábado | | | | | | - | |
| Aguinal | Domingo | | | | | | - | |
| CCSS | Total Semanal: | 30.00 | - | - | - | - | 30.00 | |
| IVM | | | | | | | | |
| Riesgo | | 3. PRECIO POR HORA: | | | | | | |
| Banco | | 308,194.03 | 1,481.70 | 1,975.60 | 2,568.28 | 1,693.37 | 2,201.39 | |
| Asigna | | | | | | | | |
| IMAS | | 4. COSTO POR DÍA EFECTIVAMENTE TRABAJADO | | | | | | |
| INA | Lunes | 8,890.21 | - | - | - | - | 8,890.21 | |
| Cesant | Martes | 8,890.21 | - | - | - | - | 8,890.21 | |
| Fondo | Miércoles | 8,890.21 | - | - | - | - | 8,890.21 | |
| Pensió | Jueves | 8,890.21 | - | - | - | - | 8,890.21 | |
| | Viernes | 8,890.21 | - | - | - | - | 8,890.21 | |
| | Sábado | - | - | - | - | - | - | |
| | Domingo | - | - | - | - | - | - | |
| COST | TOTAL SEMANAL: | 44,451.06 | - | - | - | - | 44,451.06 | |

2. Ruinosidad de Agencia Valverde Huertas. Expone que el Banco Popular en su estudio técnico determina que Agencia Valverde Huertas se encuentra ruinoso en el costo por horas para los almuerzos. En este sentido, señala que el Banco Popular en su estudio determina los siguientes costos por hora:

Cuadro No. 2
Determinación costo por Hora BP

| Descripción | J.1.H.Ord | J.1.H.Mix | J.1.H.Noct |
|-------------|-----------|-----------|------------|
| ANL | 1.915,62 | 2.189,17 | 2.554,03 |
| AF | 1.915,62 | 2.189,17 | 2.554,03 |

Sin embargo, argumenta que si se va a la metodología aplicada por esta Contraloría General en gran cantidad de análisis de costos, se encuentran diferencias con los costos estimados por el Banco. Para el presente caso, indica que analiza el documento No. DCA-2415 del de setiembre del 2015, el cual sirvió de base de análisis de costos para la resolución R-DCA-876-2015, de la licitación de Seguridad del PANI. En este sentido, expone que la metodología se basa en tomar el salario base, dividirlo entre 30 días para obtener el costo diario y después dividirlo entre 8 (horario diurno), 7 (horario mixto) y 6 (horario nocturno). Ahora bien, indica que la base salarial utilizada para este estudio de esta Contraloría General fue la del primer semestre del 2015 y no la del segundo semestre, la cual es la necesaria para la Licitación del Banco. Asimismo, manifiesta que al tomar el salario base correcto (segundo semestre del 2015), aplicarle la metodología de cálculo arriba descrita y utilizada por esta Contraloría General, compararla con los costos estimados por Avahuer se denotan los siguientes resultados:

Cuadro No. 4
Costos BP vr Costos Avahuer. Costo por Hora

| Costos por Hora | | | |
|---------------------------|-----------------|---------------|---------------|
| Descripción | J.1.H.Ord | J.1.H.Mix | J.1.H.Noct |
| ANL/AL (Correctos) | 1,284.14 | 1,467.59 | 1,712.19 |
| Avahuer | 2,356.42 | 2,356.42 | 2,356.42 |
| Diferencial | 1,072.28 | 888.83 | 644.23 |

Así las cosas, argumenta que este cuadro claramente describe que los costos estimados por Agencia Valverde Huertas sobrepasan el costo por hora mínimo para brindar el servicio de

cubre almuerzos, por ende no se encuentran ruinosos en ninguna. **3. Precios no Razonables y Excesivos.** Manifiesta que el Banco Popular ha llegado a la conclusión de que los precios cobrados por su representada son excesivos, sin embargo en ninguna sección del estudio estima una explicación del cómo se llegó a esta conclusión ni del por qué encasilla su costo dentro de esas palabras. Agrega, que el numeral 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa es muy claro al demarcar los mecanismos que la Administración debe aplicar para así poder determinar un precio como inaceptable, lo cual es un largo proceso. En el presente caso, indica que el Banco no realiza esta tarea y se limita a determinar su costo como excesivo, con lo que para comprobar la falsedad de este argumento presenta el Cuadro 7 en el que se especifica una comparación de precios entre todos los participantes, con precios no ruinosos, del presente concurso, por medio del cual determina un costo promedio de servicios de seguridad para licitación de marras (Punto B, Artículo 30 RLCA) que le permitirá comprobar que su costo se encuentra por debajo o en el promedio del mercado y por ende no puede ser considerado excesivo. Asimismo, concluye la apelante que al realizar el análisis del presupuesto del Banco, versus los costos ofertados por Avahuer y el promedio de costo de mercado, utilizando los puestos que el propio cartel presenta como referencia, se encuentra que el costo de Avahuer se encuentra un total de 16.251.142,76 colones mensuales por debajo del presupuesto y 3.364.748,70 colones por encima del precio de mercado aplicado a los puestos del Banco, por ende no existe precio excesivo ofertado y más bien la oferta de Avahuer es muy económica para la institución. **Criterio de la División.** En cuanto a los alegatos expuestos por la apelante, determina esta Contraloría General lo siguiente: **1. Error Estimación de Salario Mínimo a Pagar en el Estudio del Banco Popular.** En este punto, la recurrente discute que la estimación de mano de obra del Banco Popular para las líneas de 6 horas se encuentra errónea, en razón de que se debió considerar el monto de 183.760.00 colones para la cotización de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y no el monto que ronda los 168.810,02 colones que de acuerdo con su alegato utilizó la entidad bancaria. Al respecto, primeramente se debe indicar que no explica la apelante las razones por las cuales el Banco Popular debió utilizar el monto de 183.760.00 colones como base mínima contributiva o monto mínimo de cotización de la CCSS, siendo que únicamente se limita a indicar que dicho monto era el correcto sin explicación alguna, siendo su línea argumentativa limitada y escasa para apoyar este aspecto. Por lo que, se echa de menos por parte de la recurrente la debida

fundamentación de los motivos que sustentan el error que le reprocha a la Administración en estudio de la razonabilidad de los precios, o sea que a su criterio el monto correcto debió haber sido 183.760.00 colones y no el monto que ronda los 168.810.02 colones como base mínima para el pago de las obligaciones patronales con la CCSS. De igual manera, resulta importante señalar que la apelante en sus alegatos no distingue respecto a que el ingreso mínimo de referencia establecido por la CCSS no se aplica para determinar el cálculo de la totalidad de las cargas sociales, siendo que de acuerdo con lo establecido en los artículos 63 y 34 del Reglamento del Seguro de Salud y del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte respectivamente, únicamente corresponde que ese ingreso mínimo de referencia sea aplicado sobre el porcentaje que refiere al Seguro de Salud (SEM) y al Seguro de Pensiones (IVM). De conformidad con las explicaciones antes expuestas, se rechaza de plano por improcedencia manifiesta al carecer de la debida fundamentación este punto del recurso. **2. Ruinosidad de Agencia Valverde Huertas.** En este apartado del recurso, la apelante con el fin de demostrar que los precios ofertados para el costo por hora para los almuerzos no son ruinosos hace una comparación para cada una de las jornadas (ordinaria, mixta y nocturna) entre los montos establecidos por la Administración, que a su criterio son correctos, y el monto ofertado por su empresa, concluyendo que sus precios sobrepasan el costo por hora mínimo, por ende no se encuentran ruinosos. Sin embargo, en esta comparación la recurrente parte de una base errada, dado que el monto que toma de la Administración es únicamente lo que corresponde al salario que forma parte de la mano de obra, el cual no incluye ni cargas sociales ni vacaciones. Por lo que, realiza una comparación entre montos que no son susceptibles de ser comparados, siendo que se toman los montos determinados por la Administración sin incluir las vacaciones y las cargas sociales, a saber ¢1.284.14 para la hora ordinaria, ¢1.467.59 para la hora mixta y ¢1.712.19 para la hora nocturna (Hecho probado 3 b). Es más, la misma recurrente en el cuadro número 2 de su recurso de apelación primeramente cita los montos correctos, los cuales corresponden a aquellos montos que incluyen la mano de obra, las vacaciones y las cargas sociales: ¢1.915,62 para la hora ordinaria, ¢2.189,17 para la hora mixta y ¢2.554,03 para la hora nocturna (Hecho probado 3 b), determinados por el Banco en el estudio de razonabilidad de precios. Sin embargo, posteriormente en el cuadro número 4 de su recurso de apelación toma como parámetro de comparación los montos estimados por el Banco con base en el salario mínimo, sin incluir las vacaciones y las cargas sociales, los cuales corresponden a

¢1.284.14 para la hora ordinaria, ¢1.467.59 para la hora mixta y ¢1.712.19 para la hora nocturna (Hecho probado 3 b). Con lo cual, su argumentación de que el costo por hora de su empresa sobrepasa el monto mínimo establecido por la Administración parte de una base de fundamentación errónea, dando como consecuencia que no logra demostrar que efectivamente el costo ofertado por hora de almuerzo no sea ruinoso o no remunerativo, tal y como se lo determinó el Banco Popular. Es así como, no logra la recurrente desvirtuar el estudio realizado por la Administración respecto a la no razonabilidad de los costos ofertados para las horas de almuerzo. Asimismo, estima esta Contraloría General que resulta importante señalar que en este mismo punto la Administración en el estudio de razonabilidad de precios (Hecho probado 3 a) determinó en el caso de las jornadas ordinaria y mixta que el precio era no razonable y excesivo, no obstante la recurrente no hace ninguna referencia al respecto, únicamente sus argumentos giraron en torno a discutir la no procedencia de la ruinosidad la cual corresponde a la jornada nocturna, dejando de lado las otras dos jornadas que al igual que la nocturna presentaron problemas de razonabilidad de precios. Con base en las explicaciones antes vertidas, se rechaza de plano por improcedencia manifiesta este aspecto alegado en el recurso de apelación. Por último, se indica que con base en lo regulado en el numeral 183 del Reglamento a la Ley de Contratación Administración se omite pronunciamiento respecto al otro argumento invocado por la recurrente, en razón de carecer de interés para la presente resolución en vista de que la recurrente no logra desvirtuar el estudio de razonabilidad de precios realizado por el Banco Popular, con base en el cual se declararon infructuosas las líneas 2, 3, 4 y 6 del presente concurso. -----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 85 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 174 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, **SE RESUELVE: 1) RECHAZAR DE PLANO** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **AGENCIA VALVERDE HUERTAS, S.A.**, en contra del acto de declaratoria infructuoso de las líneas 2, 3, 4 y 6 de la **Licitación Pública 2015LN-000011-DCADM**, promovida por **BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL**, para contratar los “Servicios de Vigilancia en todas las Oficinas del Banco Popular y de Desarrollo Comunal”. **2) Se confirma el acto de declaratoria de infructuoso de las líneas 2, 3, 4 y 6. 3) 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 Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

Estudio y Redacción: Karen Castro Montero.

KMCM/chc
NN: 6166 (DCA-1246)
NI: 1154118310,
G: 2015001904-5