

## R-DCA-811-2016

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.** San José, a las catorce horas con treinta y seis minutos del cuatro de octubre del dos mil dieciséis.-----

**Recurso de apelación** interpuesto por la empresa **GRUPO DE ASESORES LEITÓN Y GAMBOA, S. A, (GRUPO ALEGA, S.A.)**, en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN PÚBLICA NO. 2016LN-000001-PROV**, promovida por la **JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL**, para la contratación de los servicios de limpieza en los edificios de la Junta de Protección Social de San José, acto recaído a favor de la empresa **VMA Servicios Integrales de Limpieza, S.A.**, por un monto mensual de **¢5.728.386,24** y por una suma anual de **¢68.740.634,88**.-----

### RESULTANDO

**I.** Que la empresa Grupo de Asesores Leitón y Gamboa, S.A. (Grupo Alega, S.A.), el cuatro de agosto de dos mil dieciséis presentó recurso de apelación contra el acto de adjudicación de la referida licitación pública.-----

**II.** Que mediante auto de las trece horas con treinta minutos del cinco de agosto del dos mil dieciséis esta División solicitó el expediente del concurso de referencia, lo cual fue atendido mediante oficio No. GG-GAF-RM 1671-2016 del ocho de agosto del dos mil dieciséis.-----

**III.** Que mediante auto de las ocho horas del diecinueve de agosto del dos mil dieciséis se confirió audiencia inicial a la Administración y a la empresa adjudicataria; asimismo, se previno a la Administración para que se refiera, a lo siguiente: **1)** si el concurso se estimó de cuantía inestimable; **2)** como el cartel indica que se utilizaba la modalidad de servicios por demanda, explicar las razones por las cuales se adjudicó un monto total de **¢68.740.634,88**; **3)** explicar si se autolimitó o fijó un tope para ejecutar el contrato. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de apelación.-----

**IV.** Que mediante auto de las once horas del cinco de setiembre del dos mil dieciséis, se confirió audiencia especial a la apelante para que se refiriera a las argumentaciones que realizaron en contra de su oferta la Administración y la empresa adjudicataria; asimismo, se puso en conocimiento del apelante el punto A. Consultas de la Contraloría, del oficio GG.2544-2016 del primero de setiembre del año en curso, lo cual fue atendido mediante escrito incorporado al expediente de apelación.-----

**V.** Que mediante auto de las doce horas del veintidós de setiembre de dos mil dieciséis esta División confirió audiencia final, la cual fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de apelación.-----

VI. Que en la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, habiéndose observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.-----

### CONSIDERANDO

**I. HECHOS PROBADOS:** Para resolver el presente asunto se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1a)** Que mediante la resolución No. 017-2015 de las 12 horas del 24 de setiembre del 2015 el Departamento de Servicios Administrativos adopta la decisión inicial del procedimiento de contratación administrativa, en donde autoriza: **“EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA PARA CONTRATAR: EL SERVICIO DE ASEO Y LIMPIEZA DE LOS EDIFICIOS DE LA JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL [...] 6. Que analizada la necesidad y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 12 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, la estimación contractual verificada, según una estimación realizada en base a consulta de precios, asciende a la suma de **Q55.000.000** considerando el monto todas las formas de remuneración, incluyendo el costo principal, los fletes, seguros y cualquier otra suma que deba reembolsarse como consecuencia de la contratación...”** (folios del 01 al 03 del expediente administrativo); **1b)** Que el Departamento de Recursos Materiales realizó el estudio para la estimación de la cláusula penal, con base a un **“monto estimado de la contratación: Q55.000.000 ...”** (folio 05 del expediente administrativo); **1c)** Que en el oficio DCP-1552 del 15 de diciembre del 2015 del Departamento Contable Presupuestario, se indica: **“...que en el Presupuesto Institucional 2016 se presupuestaron recursos en la subpartida 1.04.06 “Servicios Generales” en: / Servicios Administrativos [...] **DISPONIBLE** Q68, 000,000.00/ Para el pago de servicio de aseo y limpieza por 13 misceláneos...”** (folio 44 del expediente administrativo); **1d)** Que en la resolución del 03 de febrero del 2016, emitida por el Departamento de Servicios Administrativos entre otras cosas, se indica lo siguiente: **“QUINTO/ En caso de no contratarse el servicio de mantenimiento, necesariamente requeriría de la creación de 13 plazas de Trabajador Operativo 1 (misceláneo), para lo cual la Junta de Protección Social deberá solicitar la autorización de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, lo que repercutiría en gastos mayores, debido al proceso de contratación correspondiente que retrasaría el brindar el servicio en el tiempo requerido y se provocaría el desaseo de todas las unidades administrativas de la Junta, lo que provocaría el posible contagio de enfermedades y afectación de la imagen institucional [...] **POR TANTO/ Se autoriza al Departamento de Servicios Administrativos, para que proceda a dar inicio al proceso de contratación de una empresa que brinde el servicio de Aseo y Limpieza de los edificios de la Junta, según partida presupuestaria Punto 1.4.6 “Servicios****

*Generales”, para todas las instalaciones de la Junta de Protección Social de San José...”* (folio 53 vuelto del expediente administrativo); **1e)** Que la Secretaría de Actas de la Junta de Protección Social de San José mediante oficio SJD-154 del 24 de febrero del 2016, transcribe el artículo V), inciso 10 que adoptó la Junta Directiva adoptado en la sesión ordinaria No. 06-2016, celebrada el 22 de febrero del 2016, donde: **“ACUERDA: / Se dicta la resolución motivada autorizando la ejecución de la subpartida “1.4.6 “Servicios generales” correspondiente al presupuesto ordinario del año 2016, para la contratación de una empresa que brinde el servicio de Aseo y Limpieza de los edificios de la Junta de Protección Social [...] QUINTO/ En caso de no contratarse el servicio de mantenimiento, necesariamente requeriría de la creación de 13 plazas de Trabajador Operativo 1 (misceláneo), para lo cual la Junta de Protección Social de San José deberá solicitar la autorización de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, lo que repercutiría en gastos mayores, debido al proceso de contratación correspondiente que retrasaría el brindar el servicio en el tiempo requerido y se provocaría el desaseo de todas las unidades administrativas de la Junta, lo que provocaría el posible contagio de enfermedades y afectación de la imagen institucional...” (folio 087 del expediente administrativo); **1f)** Que en el oficio DCP-0312 del 19 de febrero del 2016 del Departamento Contable Presupuestario, se indica: *“que en el Presupuesto Institucional 2016 existen recursos en la subpartida 1.04.06 “Servicios Generales” en: / Servicios Administrativos [...] DISPONIBLE ₡49, 242,658.02/ Para el pago de servicios de aseo y limpieza...”* (folio 111 del expediente administrativo). **2)** Que en la oferta económica de VMA Servicios Integrales de Limpieza, S.A. consta que cotizó 13 trabajadores para un monto mensual de ₡5.728.386,24 y por un precio anual de ₡68.740.634,88 y un precio por hora de ₡2.542.20. (folio 1757 del expediente administrativo). **3)** Que en la oferta económica del Grupo de Asesores Leitón y Gamboa, S.A. (Grupo Alega, S.A.) se indica lo siguiente: **“ANEXO 1: PRECIO./ \*El costo total mensual por los trece funcionarios con supervisión es de 5.285993.000 ( cinco millones doscientos cincuenta mil colones ). \*El costo de mano obra por 13 funcionarios es de 4.464.915 ( cuatro millones cuatrocientos sesenta y cuatro mil novecientos quince colones ) [...] El precio total por hora es de 2.516 [...] \*El número de trabajadores misceláneos es de 13 ( 12 de categoría no calificado y uno de trabajador semicalificado ( supervisor ) Con una jornada laboral de 40 horas semanales...”** (folio 2314 del expediente administrativo); **4)** Que el Departamento Servicios Administrativos mediante oficio SA-290-2016 del 27 de junio del 2016 realizó el estudio de razonabilidad de precios, en donde se señala: **“II- ESTUDIO TÉCNICO Y RECOMENDACIÓN [...] B. Justificación de la necesidad: La necesidad de la contratación de los servicios de aseo y limpieza nace de que no se cuenta con las plazas disponibles ni el****

personal suficiente para poder atender la limpieza de todas las unidades administrativas de la Institución, ocasionando esto el incumplimiento de las metas de rutina del departamento./ Además aun con el cierre de las sucursales no se le retornaron a Servicios Administrativos las plazas debido a que ya gran cantidad de funcionarios habían sido nombrados en propiedad./ **C. Consecuencias de no contratar el servicio:** En el caso de que no se realice la contratación, la Institución deberá solicitar a la Autoridad Presupuestaria la creación de 13 plazas nuevas para funcionarios que realicen el aseo y limpieza de las áreas de la Junta de Protección Social, en caso contrario se expondrían los clientes, usuarios y empleados al contagio de enfermedades provenientes de la falta de aseo en las instalaciones y por ende provocando problemas de Salud Ocupacional, e inclusive la clausura del área de trabajo por parte del Ministerio de Salud./ **D. Estudio Técnico [...]** Para determinar si el monto indicado para la mano de obra se ajustaba a la ley, se realizó el cálculo de la siguiente forma [...]

3. El monto mínimo de mano de obra para el concepto de los salarios para los 13 misceláneos debe ser igual o superior a la suma de 3.124.189,12 colones [...]

Estimación Servicios Administrativos [...] Base Salarios [...] Cantidad / **13** [...]

**E. ACEPTACIÓN DE CONDICIONES [...]** **ESPECIFICACIONES TÉCNICAS/** El oferente debe aceptar que la Junta se reserva el derecho de aumentar o disminuir el número de misceláneos, así como cualquier otra unidad administrativa que determine la Institución, cantidad de horas en el servicio de misceláneos y realizar los cambios de horario que la Junta requiere en cualquiera de los lugares que defina y considere pertinentes/ Si acepta/ 1. Cantidad: La oferta debe incluir el precio por 13 misceláneos, reservándose la Junta, la potestad de aumentar o disminuir dicho número./ Si acepta [...]

**6. Razonabilidad de precio [...]** **Artículo [...]** **13 misceláneos...**" (folios del 2417 al 2437 del expediente administrativo). **5)** Que la Secretaria de Actas de la Junta Protección Social de San José mediante oficio JD-SJD-821 2016 del 20 de julio del 2016, transcribe al Departamento Recursos Materiales el acuerdo adoptado por la Junta Directiva en la sesión ordinaria No. 26-2016, celebrada el 18 de julio del 2016, en donde se acuerda, lo siguiente: "La Junta Directiva **ACUERDA:**/ Se adjudica la Licitación Pública No. 2016LN-000001-PROV por "CONTRATO DE SERVICIOS DE LIMPIEZA EN LOS EDIFICIOS DE LA JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (Contrato entrega según demanda)" en los siguientes términos:/ **A: VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA S.A./Cédula Jurídica:** 3-101-086923/**Descripción/** 13 misceláneos/**Monto Mensual/**¢5,728,386.24/**Monto Anual/** ¢68,740,634.88/ El servicio debe prestarse en el edificio principal de la Junta de Protección Social, edificio de Junta Directiva, edificio anexo al edificio de Junta Directiva, Edificio de la Administración de Cementerios y Contabilidad, la Oficina de Transportes, el Almacén

Central y sus bodegas, Cementerio General y Metropolitano (oficina, bodega y baños)/ Precio por hora: ¢2,542.20.” (folio 2490 del expediente administrativo).-----

## **II. Sobre la competencia de la Contraloría General para conocer del recurso.**

Presupuesto necesario para que esta Contraloría General pueda entrar a conocer cualquier acción recursiva, es que tenga habilitada, entre otras, la competencia en razón del monto.

En atención de lo anterior, es que mediante auto de las 8:00 horas del 19 de agosto del 2016, esta División admitió para trámite el recurso interpuesto, pero además requirió a la Administración pronunciamiento puntual sobre lo siguiente: **“II. a.- El cartel de la licitación pública LN-2016-000001-PROV, señaló: JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL/ LICITACIÓN PÚBLICA NO. 2016LN-000001-PROV/ CONTRATO DE SERVICIOS DE LIMPIEZA EN LOS EDIFICIOS DE LA JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (CONTRATO ENTREGA SEGÚN DEMANDA) ...”** (El subrayado no es del original - Tomo No. 1 - folio 142 del expediente administrativo); y, en las especificaciones técnicas se indica: **“XXII. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS [...] 1. El oferente debe aceptar que la Junta se reserva el derecho de aumentar o disminuir el número de misceláneos, así como cualquier otra unidad administrativa que determine la Institución [...] 2. **Cantidad:** La oferta debe incluir el precio por 13 misceláneos, reservándose la Junta, la potestad de aumentar o disminuir dicho número...”** (El subrayado no es del original - Tomo No. 1 - folio 133 del expediente administrativo; **b.-** Mediante La Gaceta No. 144 de fecha 27 de julio del 2016, se publica el acto de adjudicación de la licitación pública LN-2016-000001-PROV (Contrato entrega según demanda), en donde se lee, lo siguiente: “... la Junta Directiva mediante acuerdo JD-753 correspondiente al artículo V), inciso 3) de la sesión ordinaria No. 26-2016 celebrada el 18 de julio de 2016; acordó adjudicar este procedimiento de la siguiente manera:/ A: **VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A.**, cédula jurídica: 3-101-086923/ **Descripción/ 13 misceláneos/ Monto Mensual/ ¢5.728.386,24/ Monto Anual/ ¢68.740.634,88...**” (El subrayado no es del original - folios 022 y 023 del expediente de apelación). De frente a lo anterior y dentro del mismo plazo, la Administración deberá referirse en forma amplia a lo siguiente: **1) En el caso que la licitación pública se promoviera bajo la modalidad de entrega según demanda ¿se consideró de cuantía inestimable?; 2) Si el cartel indica que se utilizaba la modalidad que es de demanda, explicar las razones por las cuales adjudicó un monto total de ¢68.740.634,88; 3) Explicar si la Administración se autolimitó o fijó un tope para ejecutar el contrato?. De ser así deberá aportar la documentación de respaldo...**” (folios del 031 al 033 del expediente de apelación). El requerimiento fue atendido por la Administración mediante oficio GG-GAF-RM-1917-2016 del 02 de setiembre del 2016, y de esa respuesta, particularmente sobre el aparte “A. Consultas de la Contraloría” se confirió

audiencia tanto a la apelante como a la adjudicataria. Delimitado el punto que como presupuesto previo debe ser analizado, se procederá a conocer lo expuesto por las partes. La Administración señala que la licitación se promovió bajo la modalidad entrega según demanda, para contratar los servicios de aseo y limpieza; e indica que en caso de aumentar la cantidad de misceláneos sería para atender casos donde se necesita una mayor rigurosidad en el aseo o por la apertura de sucursales, creación de edificios o por la movilidad de las plazas de los funcionarios que actualmente realizan dicha función. Señala que en el supuesto que la Administración decida volver a contratar los servicios de personal propios para desempeñar las funciones de aseo y limpieza, puede ocasionar que no se requiera personal del contratista, y que por el tipo de contratación se faculta a la Administración a disminuir la cantidad de misceláneos sin tener que realizar ninguna indemnización. Agrega que no se puede establecer la cuantía porque no se puede fijar ni un mínimo o un máximo porque se estaría limitando a la Administración. En relación con el acto de adjudicación, manifiesta que se adjudicó por un monto de ₡68.740.634,88, dado que la base de la licitación es de 13 misceláneos con los insumos, equipo, uniformes y demás herramientas por el período de un año. Hace ver que actualmente tiene un contrato con la empresa VIACHICA que brinda este tipo de servicio con 13 misceláneos, que es lo requiere la Administración, por lo que se está manteniendo el mismo número de personal. Manifiesta que dado que el cartel la faculta para requerir al contratista que aumente o disminuya el personal, significa que no se autolimitó ni fijó un tope, y lo que sí estableció fue una base de contratar 13 misceláneos. El apelante indica que la licitación de cita tiene un vicio de nulidad absoluta porque no fija un monto máximo o mínimo de adjudicación, ya que estima que se debió de haber publicado de cuantía inestimable; sin embargo, se publicó para contratar 13 misceláneos pudiéndose aumentar o disminuir sin límites máximos ni mínimos. La adjudicataria manifiesta que la licitación sí es de cuantía inestimable porque le permite a la Administración aumentar o disminuir la cantidad de servicios de limpieza que requiera de acuerdo con su necesidad. **Criterio de la División:** En el presente caso, más allá de que en el cartel se indicara que la contratación respondía a servicios por demanda, debe analizarse si de las actuaciones desplegadas por la Administración y del contenido del pliego de condiciones, se llega a acreditar que, efectivamente, el negocio dibujado por la entidad licitante responde a tal modalidad de contratación. Para ello, resulta conveniente destacar algunos documentos que obran en el expediente administrativo y que vienen a coadyuvar en la determinación del punto en cuestión, lo que de seguido se aborda: 1.- Como punto de arranque se tiene que en el cartel del concurso se estableció lo siguiente: "**JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL/ LICITACIÓN PÚBLICA NO. 2016LN-000001-PROV/ CONTRATO**

**DE SERVICIOS DE LIMPIEZA EN LOS EDIFICIOS DE LA JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (CONTRATO ENTREGA SEGÚN DEMANDA) [...]** C. Todos los precios deberán presentarse desglosados de la siguiente manera: en forma mensual y con el detalle del costo por hora. [...] F. La Junta no reconocerá ningún costo adicional que no haya sido incluido en el precio mensual ofrecido. [...] XIV. [...] El servicio debe prestarse [...] por un período mínimo de un año que podrá prorrogarse anualmente hasta completar cuatro años. [...] XV. El oferente debe depositar en el Departamento de Tesorería de la Institución en la caja No. 21 del Mezanine, una garantía de participación correspondiente a un 1% del monto anual cotizado por la cantidad inicial de personal de servicio. [...] XXI. [...] b. El adjudicatario debe cancelar por concepto de timbres fiscales un 0.25% del monto total adjudicado [...]

**XXII. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS [...]** 1. El oferente debe aceptar que la Junta se reserva el derecho de aumentar o disminuir el número de misceláneos, así como cualquier otra unidad administrativa que determine la Institución, cantidad de horas en el servicio de misceláneos y realizar los cambios de horario que la Junta requiera en cualquiera de los lugares que defina y considere pertinentes [...]

**2. Cantidad:** La oferta debe incluir el precio por 13 misceláneos, reservándose la Junta, la potestad de aumentar o disminuir dicho número” (Tomo No. 1 - folios 133, 134, 137, 138 del expediente administrativo). De lo antes señalado se evidencia que si bien el cartel señala “contrato según demanda” y que la Administración se reserva la posibilidad de aumentar o disminuir el número de misceláneos, es lo cierto que se estableció el deber de cotizar el precio por 13 misceláneos; que de forma expresa se indicó que la Junta no reconocería ningún costo adicional por el “precio mensual ofrecido”, que las especies fiscales se cancelarían en función del “monto total adjudicado” y que la garantía de participación se debió rendir por el 1% del “monto anual cotizado”, con lo cual se estima que la redacción cartelaria se orienta más bien a la contratación de una cantidad fija, que conlleva a que se adjudique un monto total. Debe acotarse, además, que el cartel requirió el desglose del precio en forma mensual y el detalle del costo por hora, pero este último costo no viene a reflejarse en cláusulas como las comentadas, que más bien giran en torno al porcentaje del monto adjudicado.

2.- Visto el oficio del Departamento Contable Presupuestario No. DCP-1552 del 15 de diciembre del 2015, se observa que en él se indica que existe un disponible “\$68, 000,000.00/ Para el pago de servicio de aseo y limpieza por 13 misceláneos...” (hecho probado 1 c), suma aproximada a los montos contemplados en otras actuaciones de la Administración (hechos probados 1 a y 1 b). Destaca entonces que en ese momento se indicó la existencia del disponible económico para “13 misceláneos”, lo que orienta hacia una contratación de cantidad determinada.

3.- Como justificación de la contratación, en la resolución del 03 de febrero del 2016, emitida

por el Departamento de Servicios Administrativos, la Administración indica: “*En caso de no contratarse el servicio de mantenimiento, necesariamente requeriría de la creación de 13 plazas de Trabajador Operativo 1 (misceláneo)...*” (hecho probado 1 d), de donde queda de manifiesto que la necesidad gira en torno a un número definido de 13 misceláneos. 4.- En el oficio del Departamento Servicios Administrativos No. SA-290-2016 del 27 de junio del 2016, mediante el cual se realizó el estudio de razonabilidad de precios, se consigna: “3. *El monto mínimo de mano de obra para el concepto de los salarios para los 13 misceláneos debe ser igual o superior a la suma de 3.124.189,12 colones...*” (hecho probado 4). Destaca que el análisis de la razonabilidad de precios consideró 13 misceláneos para establecer el monto mínimo de mano de obra. 5.- La propia Junta Directiva, en acuerdo adoptado en la sesión ordinaria No. 26-2016, celebrada el 18 de julio del 2016, acordó adjudicar: “**Descripción/ 13 misceláneos/ Monto Mensual/**¢5,728,386.24/**Monto Anual/** ¢68,740,634.88 [...] **Precio por hora: ¢2,542.20.**” (hecho probado 5). Nuevamente se observa que la actuación de la Administración gira en torno a 13 misceláneos, cantidad que se acuerda adjudicar, y si bien se hace referencia a un costo por hora, no se puede perder de vista que no es éste el monto que se adjudica para que a raíz de él se construya la contratación. Todo lo contrario, se adjudica una cantidad cierta y determinada de misceláneos y a raíz de tal cantidad se fija el monto mensual y el monto anual que se adjudica. Analizado el actuar administrativo, resulta conveniente destacar las actuaciones de los oferentes. Así, el adjudicatario en su propuesta cotizó 13 trabajadores para un monto mensual de ¢5.728.386,24 y por un precio anual de ¢68.740.634,88 (hecho probado 2). Por su parte, el apelante en su oferta contempló: “**ANEXO 1: PRECIO./** \*El costo total mensual por los trece funcionarios con supervisión es de 5.285993.000 ( cinco millones doscientos cincuenta mil colones ). \*El costo de mano obra por 13 funcionarios es de 4.464.915 ( cuatro millones cuatrocientos sesenta y cuatro mil novecientos quince colones ) [...] El precio total por hora es de 2.516 [...] \* El número de trabajadores misceláneos es de 13 ( 12 de categoría no calificado y uno de trabajador semicalificado ( supervisor ) Con una jornada laboral de 40 horas semanales...” (hecho probado 3). Queda patente entonces, que las cotizaciones se realizaron en función de 13 trabajadores, lo cual resulta entendible de acuerdo tanto a lo consignado en el cartel –en razón de la orientación que parece llevar- como a las diferentes actuaciones de la Administración, sin que el precio por hora fuera el único ofertado. Finalmente, al atender la audiencia que se le confirió a la entidad promotora del concurso, a fin de que se refiriera al punto bajo análisis, señaló: “2. Se realizó la adjudicación de un monto total de ¢68.740.634,88, dado que la base de la contratación es de 13 misceláneos con los insumos solicitados, equipo, uniformes y demás herramientas, por el período de 1 año, la razón de la

*adjudicación obedece a que en la actualidad se mantiene una contratación de este servicio con la empresa VIACHICA, por trece misceláneos, que es lo que la administración requiere, por cuanto se está manteniendo el mismo número de personal, pero además le permite a la administración solicitar al contratista en caso de considerarlo necesario el aumento o disminución del personal./ 3 [...] lo que sí estableció fue una base de contratación de 13 misceláneos...* (Subrayado propio) (folio 045 del expediente de apelación). La manifestación expresa que realiza la Administración en cuanto a que son 13 misceláneos los que requiere, resulta esencial para llegar a concluir que no se está en presencia de una contratación bajo la modalidad de servicios por demanda. Ha de tenerse claro que tanto en la modalidad de cantidad determinada como en servicios por demanda, se parte de que existe una necesidad de la Administración, sin embargo, presentan diferencias importantes. En la primera, desde el momento del inicio del concurso se conoce de forma cierta y determinada la cantidad de bienes o servicios que la entidad requiere; en tanto que en la modalidad según demanda, la Administración conoce de una necesidad -que incluso su materialización puede ser eventual-, pero ésta es tan amplia que puede comprender uno o bien un número infinito de bienes o servicios, según sea la demanda que requiera -de ahí su nombre-. Claro está que si bien la modalidad según demanda se caracteriza porque, en principio, es de cuantía inestimable, se debe tener presente que el presupuesto del que se dote viene a ser el límite de acción de la Administración -ver artículo 180 de la Constitución Política-. Por otra parte, el hecho que se pretenda aumentar o disminuir el número de misceláneos no convierte el negocio en la modalidad según demanda, en tanto esa posibilidad no viene a definir en sí misma tal modalidad. Debe tenerse presente que la Administración goza de la prerrogativa de modificar los contratos, la cual se encuentra recogida en el numeral 12 de la Ley de Contratación Administrativa, con lo cual le es lícito variar el objeto de la contratación. Cabe agregar que la posición que se adopta se hace con apego al principio de eficiencia recogido en el numeral 4 de la Ley de Contratación Administrativa que orienta hacia la conservación de los actos, de modo que este Despacho considera que ante un cartel que por un lado enuncia una modalidad de contratación pero que de su contenido y de las actuaciones de la Administración se dibuja una contratación por una cantidad definida, se ha de hacer una lectura armónica tanto de cartel, actos administrativos y actuaciones de las partes, lo que llevan a concluir que no se está en presencia de una licitación de cuantía inestimable, sino que existe un monto adjudicado que es el que viene a marcar el monto para fijar la competencia o no de este órgano contralor para conocer del recurso. Asentado lo anterior, en el caso bajo análisis resulta de aplicación lo dispuesto en la resolución del Despacho Contralor N° R-DC-014-2016 de las diez horas

del 23 de febrero de 2016 donde se fijan los límites de contratación administrativa, ubicándose la Junta de Protección Social de San José en el estrato D. A partir de ello es posible concluir que se habilita la competencia de este órgano contralor para conocer de recursos de apelación cuando el acto que se impugne supere los ¢ 116.900.000,00, lo cual no acaece en el caso concreto en tanto el monto impugnado alcanza la suma anual de ¢68, 740,634.88 (hecho probado 5). Por lo tanto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 179 inciso c) del Reglamento de Contratación Administrativa, se impone rechazar de plano por inadmisibles los recursos de apelación incoados. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 183 de Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa se omite pronunciamiento sobre otros extremos del recurso por carecer de interés práctico.-----

**POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 180,182, 183 y 184 de la Constitución Política, 4, 12, 84 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 POR INADMISIBLE** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **GRUPO DE ASESORES LEITÓN Y GAMBOA, S. A, (GRUPO ALEGA, S.A.)**, en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN PÚBLICA NO. 2016LN-000001-PROV** promovida por la **JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL**, para la contratación de los servicios de limpieza en los edificios de la Junta de Protección Social de San José, acto recaído a favor de la empresa **VMA Servicios Integrales de Limpieza, S.A.**, por un monto mensual de ¢5.728.386,24 y por una suma anual de ¢68.740.634,88.-----

**NOTIFÍQUESE.** -----

Allan Ugalde Rojas  
**Gerente de División**

Marlene Chinchilla Carmiol  
**Gerente Asociada**

Edgar Herrera Loaiza  
**Gerente Asociado**