

## R-DCA-964-2016

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.** División de Contratación Administrativa. San José, a las once horas con cuarenta minutos del dos de diciembre del dos mil dieciséis.-----

**Recurso de apelación** interpuesto por **CONSORCIO KENNETH OVARES-SST SERVICIOS y SOLUCIONES EN TOPOGRAFÍA S.A.** en contra del acto de adjudicación de las líneas **No. 1 y No. 2** de la licitación abreviada No. 2016LA-000020-0005900001, promovida por la **JUNTA ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO NACIONAL** para la contratación de la “Delimitación digital georeferenciada de la Zona Marítimo Terrestre”, recaído a favor de **TOPGUA S.A. (línea No. 1) y Topografía S.A. (línea No. 2)**, por los montos totales de  $\text{¢}148.337.847,60$  y  $\text{¢}44.898.000,00$  respectivamente.-----

### RESULTANDO

- I. Que el consorcio Kenneth Ovarés Sánchez –SST Servicios y Soluciones en Topografía S.A. (KOS-SST) interpuso recurso de apelación contra el acto de adjudicación de la licitación de referencia el veinte de setiembre de dos mil dieciséis. -----
- II. Que mediante auto de las ocho horas del veintiuno de setiembre de dos mil dieciséis se requirió a la Administración la remisión del expediente administrativo, lo cual fue atendido mediante oficio No. DAD-PRV-1343-2016 del veintiuno de setiembre dos mil dieciséis. -----
- III. Que mediante auto de las nueve horas del cuatro de octubre de dos mil dieciséis se confirió audiencia inicial a la Administración licitante y a las adjudicatarias, audiencia que fue atendida por todas las partes mediante documentación incorporada al expediente de apelación.-----
- IV. Que mediante auto de las catorce horas del diecinueve de octubre de dos mil dieciséis se confirió audiencia especial a la Administración a fin de que ampliara lo expuesto al atender la audiencia inicial en relación con el argumento contra ambas adjudicatarias en cuanto el precio inaceptable y el argumento sobre la estructura de precios para la línea dos, así como para que se pronunciara sobre lo que le había sido requerido por este órgano contralor en la audiencia inicial respecto al puntaje que podría llegar a tener el consorcio apelante. Dicha audiencia fue atendida por la Administración licitante mediante documentación incorporada al expediente de apelación. -----
- V. Que mediante auto de las once horas del veintiuno de octubre de dos mil dieciséis se confirió audiencia especial al apelante para que se refiriera a las argumentaciones que en contra de su oferta realizaron la Administración y adjudicatarias al momento de contestar la audiencia inicial. Asimismo se confirió audiencia especial a todas las partes para que se refirieran a lo expuesto por la

Administración al atender la audiencia especial para que, entre otros aspectos, ampliara lo expuesto al contestar la audiencia inicial. -----

**VI.** Que mediante auto de las quince horas quince minutos del veintiuno de octubre de dos mil dieciséis se procedió a corregir la foliatura del expediente de apelación y error material en la audiencia especial indicada en el punto anterior. -----

**VII.** Que mediante escrito presentado por el consorcio apelante el veintiséis de octubre dos mil dieciséis, éste atiende la audiencia especial que le había sido conferida. -----

**VIII.** Que mediante auto de las catorce horas del siete de noviembre de dos mil dieciséis se confirió audiencia especial a la Administración a fin de que aportara el acuerdo de Junta Administrativa No. J-317-2016, lo cual fue atendido mediante documentación incorporada al expediente de apelación. -----

**IX.** Que mediante oficio No. 14926 (DCA-2831) del once de noviembre dos mil dieciséis esta División de Contratación Administrativa solicitó criterio técnico al Equipo de Gestión y Asesoría Interdisciplinario, en los términos indicados en dicho oficio. -----

**X.** Que mediante auto de las doce horas treinta minutos del once de noviembre dos mil dieciséis se confirió audiencia especial a todas las partes sobre la documentación que le había sido requerida a la Administración, y se puso en conocimiento de las partes la emisión del oficio No. 14926 (DCA-2831) del once de noviembre dos mil dieciséis del cual se adjuntó copia a todas las partes. Dicha audiencia fue atendida por la Administración y Topografía S.A. mediante documentación incorporada al expediente de apelación. -----

**XI.** Que mediante oficio No. DCA-2864 del quince de noviembre de dos mil dieciséis el Equipo de Gestión y Asesoría Interdisciplinario rindió el criterio técnico requerido, respecto del cual se confirió audiencia especial a todas las partes para que se pronunciaran sobre éste, mediante auto de las catorce horas veinte minutos del quince de noviembre de dos mil dieciséis. Asimismo, mediante el citado auto se procedió con la prórroga del plazo para resolver por un plazo de diez días hábiles adicionales a partir del vencimiento del plazo de treinta día hábiles luego de admitido para conocimiento el recurso incoado. -----

**XII.** Que la audiencia concedida sobre el criterio técnico fue atendida por las empresas adjudicatarias y por el consorcio apelante mediante documentación incorporada al expediente de apelación. -----

**XIII.** Que mediante auto de las catorce horas treinta minutos del veintidós de noviembre dos mil dieciséis se confirió audiencia final a todas las partes para que formularan sus conclusiones sobre el

asunto, audiencia que fue atendida por las partes mediante documentación incorporada al expediente de apelación. -----

**XIV.** Que mediante resolución No. R-DC-107-2016 de las diecinueve horas del veintitrés de noviembre dos mil dieciséis emitida por el Despacho Contralor se resolvió adherirse a las disposiciones emitidas por el Gobierno de la República y otorgar asueto a los funcionarios de la Contraloría General durante los días veinticuatro y veinticinco de noviembre dos mil dieciséis con ocasión de la llegada del huracán Otto y suspender todos los plazos y gestiones relacionadas con la actividad de esta Contraloría General tales como la contratación administrativa, retomándose esto el lunes veintiocho de noviembre dos mil dieciséis; lo anterior impacta en el plazo legal para resolver el presente asunto debiendo considerarse para ello el período de suspensión de los plazos señalado.---

**XV.** Que esta resolución se emite dentro del plazo de ley, y se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.-----

### **CONSIDERANDO**

**I. HECHOS PROBADOS.** Para el dictado de la presente resolución, a partir de la información que consta en el expediente de apelación, en el expediente administrativo digital que fue remitido mediante disco compacto y en el expediente tramitado a través del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, a cuya documentación se tiene acceso ingresando a la dirección electrónica <http://www.sicop.go.cr/index.jsp>, pestaña de expediente electrónico, digitando el número de procedimiento, e ingresando a la descripción del procedimiento de referencia, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que la Junta Administrativa del Registro Nacional promovió la licitación abreviada No. 2016LA-000020-000590000 para la “Delimitación Digital Georeferenciada de la Zona Pública de la Zona Marítimo Terrestre de las Islas Marítimas ubicadas en el Océanos Pacífico de Costa Rica”, compuesta por tres líneas que resultó adjudicada en las líneas 1 y 2 en los siguientes términos: línea 1 a la empresa Topgua Sociedad Anónima por el monto total de ¢148.337.847, 60 y línea 2 a la empresa Topografía S.A por el monto total de ¢44.898.000,00 ([4.Información de Adjudicación]/Acto de adjudicación). **2)** Que en el expediente digital se consigna como presupuesto estimado unitario para la línea 3 la suma de 47.652.000, para la línea 2 la suma de 57.985.352 y para la línea 1 la suma de 102.020.648; y como parte de la información de la contratación se consigna “Monto de presupuesto estimado // ¢207.658.000 / Total de monto de presupuesto // ¢207.658.000 ([4.Información de Adjudicación]/Acto de adjudicación] y [1.Información de solicitud de contratación]/ Solicitud de contratación/[2.Información de la contratación]). **3)** Que en oficio No.

JAD-0193-2016 del 24 de mayo del 2016 se comunica el acuerdo J174-2016 tomado por la Junta Administrativa del Registro Nacional en sesión ordinaria No. 15-2016 del 19 de mayo del 2016, en la que se aprueba el inicio de la licitación de referencia con un costo estimado de ¢207.658.000,00 ([1.Información de solicitud de contratación]/Solicitud de contratación/[5. Archivo adjunto] /archivo "Acuerdo J174-2016.pdf") **4)** Que en el sistema se indica como fecha de apertura de ofertas el 12 de julio del 2016, ([2.Información de Cartel] /[Versión Actual]/Detalles del concurso/[1.Información general]). **5)** Que en la oferta de la empresa Topgua S.A. se observa documento identificado como propuesta técnica y económica de la línea 1 en la que se consigna:

**ESTRUCTURA DE COSTO GENERAL LINEA No.1**

ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1					
RUBROS PRINCIPALES	RUBROS ESPECIFICOS	COSTOS (COLONES)	PORCENTAJE %	TIPO DE COSTO	SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)
INSUMOS	Equipo	22,000,000.00	18	DIRECTO	26,100,000.00
	Vehículos	3,000,000.00			
	Materiales	1,100,000.00			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	40,259,882.76	56	DIRECTO	82337847.59
	Cargas Sociales y Seguros	12,077,964.83			
	Viáticos	30,000,000.00			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	8,000,000.00	5	INDIRECTO	8,000,000.00
UTILIDAD	Utilidad	22,000,000.00	15	INDIRECTO	22,000,000.00
ADMINISTRACIÓN	Administración	4,400,000.00	3	INDIRECTO	4,400,000.00
IMPREVISTOS	Imprevistos	5,500,000.00	4	INDIRECTO	5,500,000.00
<b>TOTAL DEL COSTO (COLONES) =</b>					<b>148,337,847.9 (...)</b>

**ESTRUCTURA DE COSTO BLOQUE No1**

<b>ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1 BLOQUE 1</b>					
<b>RUBROS PRINCIPALES</b>	<b>RUBROS ESPECIFICOS</b>	<b>COSTOS (COLONES)</b>	<b>PORCENTAJE %</b>	<b>TIPO DE COSTO</b>	<b>SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)</b>
INSUMOS	Equipo	1340974.14	18	DIRECTO	2966756.95
	Vehículos	811408.026			
	Materiales	814374.783			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	5722544.52	56	DIRECTO	9229910.52
	Viáticos	3507366			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	824099.153	5	INDIRECTO	824099.153
UTILIDAD	Utilidad	2472297.46	15	INDIRECTO	2472297.46
ADMINISTRACIÓN	Administración	494459.492	3	INDIRECTO	494459.492
IMPREVISTOS	Imprevistos	659279.323	4	INDIRECTO	659279.323
<b>TOTAL DEL COSTO=</b>					<b>16481983.1</b>

**ESTRUCTURA DE COSTO BLOQUE No.2**

<b>ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1 BLOQUE 2</b>					
<b>RUBROS PRINCIPALES</b>	<b>RUBROS ESPECIFICOS</b>	<b>COSTOS (COLONES)</b>	<b>PORCENTAJE %</b>	<b>TIPO DE COSTO</b>	<b>SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)</b>
INSUMOS	Equipo	1340974.14	18	DIRECTO	2966756.95
	Vehículos	811408.026			
	Materiales	814374.783			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	5722544.52	56	DIRECTO	9229910.52
	Viáticos	3507366			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	824099.153	5	INDIRECTO	824099.153
UTILIDAD	Utilidad	2472297.46	15	INDIRECTO	2472297.46
ADMINISTRACIÓN	Administración	494459.492	3	INDIRECTO	494459.492
IMPREVISTOS	Imprevistos	659279.323	4	INDIRECTO	659279.323
<b>TOTAL DEL COSTO=</b>					<b>16481983.1</b>

**ESTRUCTURA DE COSTO BLOQUE No.3**

<b>ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1 BLOQUE 3</b>					
<b>RUBROS PRINCIPALES</b>	<b>RUBROS ESPECIFICOS</b>	<b>COSTOS (COLONES)</b>	<b>PORCENTAJE %</b>	<b>TIPO DE COSTO</b>	<b>SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)</b>
INSUMOS	Equipo	670487.071	18	DIRECTO	1483378.48
	Vehículos	405704.013			
	Materiales	407187.392			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	2861272.26	56	DIRECTO	4614955.26
	Viáticos	1753683			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	412049.577	5	INDIRECTO	412049.577
UTILIDAD	Utilidad	1236148.73	15	INDIRECTO	1236148.73
ADMINISTRACIÓN	Administración	247229.746	3	INDIRECTO	247229.746
IMPREVISTOS	Imprevistos	329639.661	4	INDIRECTO	329639.661
<b>TOTAL DEL COSTO=</b>					<b>8240991.53</b>

**ESTRUCTURA DE COSTO BLOQUE No.4**

<b>ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1 BLOQUE 4</b>					
<b>RUBROS PRINCIPALES</b>	<b>RUBROS ESPECIFICOS</b>	<b>COSTOS (COLONES)</b>	<b>PORCENTAJE %</b>	<b>TIPO DE COSTO</b>	<b>SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)</b>
INSUMOS	Equipo	1787965.52	18	DIRECTO	3955675.94
	Vehículos	1081877.37			
	Materiales	1085833.04			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	7630059.36	56	DIRECTO	12306547.4
	Viáticos	4676488			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	1098798.87	5	INDIRECTO	1098798.87
UTILIDAD	Utilidad	3296396.61	15	INDIRECTO	3296396.61
ADMINISTRACIÓN	Administración	659279.323	3	INDIRECTO	659279.323
IMPREVISTOS	Imprevistos	879039.097	4	INDIRECTO	879039.097
<b>TOTAL DEL COSTO=</b>					<b>21975977.4</b>

**ESTRUCTURA DE COSTO BLOQUE No.5**

<b>ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1 BLOQUE 5</b>					
<b>RUBROS PRINCIPALES</b>	<b>RUBROS ESPECIFICOS</b>	<b>COSTOS (COLONES)</b>	<b>PORCENTAJE %</b>	<b>TIPO DE COSTO</b>	<b>SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)</b>
INSUMOS	Equipo	2458452.59	18	DIRECTO	5439054.41
	Vehículos	1487581.38			
	Materiales	1493020.44			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	10491331.6	56	DIRECTO	16921502.6
	Viáticos	6430170.99			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	1510848.45	5	INDIRECTO	1510848.45
UTILIDAD	Utilidad	4532545.34	15	INDIRECTO	4532545.34
ADMINISTRACIÓN	Administración	906509.069	3	INDIRECTO	906509.069
IMPREVISTOS	Imprevistos	1208678.76	4	INDIRECTO	1208678.76
<b>TOTAL DEL COSTO=</b>					<b>30216969</b>

**ESTRUCTURA DE COSTO BLOQUE No.6**

<b>ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1 BLOQUE 6</b>					
<b>RUBROS PRINCIPALES</b>	<b>RUBROS ESPECIFICOS</b>	<b>COSTOS (COLONES)</b>	<b>PORCENTAJE %</b>	<b>TIPO DE COSTO</b>	<b>SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)</b>
INSUMOS	Equipo	3128939.67	18	DIRECTO	6922432.89
	Vehículos	1893285.39			
	Materiales	1900207.83			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	13352603.9	56	DIRECTO	21536457.9
	Viáticos	8183853.99			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	1922898.02	5	INDIRECTO	1922898.02
UTILIDAD	Utilidad	5768694.07	15	INDIRECTO	5768694.07
ADMINISTRACIÓN	Administración	1153738.81	3	INDIRECTO	1153738.81
IMPREVISTOS	Imprevistos	1538318.42	4	INDIRECTO	1538318.42
<b>TOTAL DEL COSTO=</b>					<b>38457960.5</b>

## ESTRUCTURA DE COSTO BLOQUE No.7

ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1 BLOQUE 7					
RUBROS PRINCIPALES	RUBROS ESPECIFICOS	COSTOS (COLONES)	PORCENTAJE %	TIPO DE COSTO	SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)
INSUMOS	Equipo	1340974.14	18	DIRECTO	2966756.95
	Vehículos	811408.026			
	Materiales	814374.783			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	5722544.52	56	DIRECTO	9229910.52
	Viáticos	3507366			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	824099.153	5	INDIRECTO	824099.153
UTILIDAD	Utilidad	2472297.46	15	INDIRECTO	2472297.46
ADMINISTRACIÓN	Administración	494459.492	3	INDIRECTO	494459.492
IMPREVISTOS	Imprevistos	659279.323	4	INDIRECTO	659279.323
<b>TOTAL DEL COSTO=</b>					<b>16481983.1</b>

Materiales			
MATERIAL	COSTO/UNIDAD	CANTIDAD	COSTO (COLONES)
Estacas 1*3 pulg	200	350	70000
Tacos 2*2 pulg	300	450	135000
Pines 2pulg	110	250	27500
Pintura	2700	6	16200
Concremix	3500	4	14000
Cinta topografía	1200	15	18000
Basas	12000	60	720000
Placas	6500	30	195000
Total =			1195700

([3.Apertura de ofertas]/Partida 1/Resultado de la apertura/Nombre del proveedor/ Partida 1-Oferta 4/ Topgua Sociedad Anónima/Documento adjunto 6/ Descarga de los archivos adjuntados por el oferente/ Archivo adjunto /propuesta técnica y económica de Línea 1.pdf). **6)** Que en oferta de la empresa Topgua S.A. se observa documento referido a la propuesta técnica y económica de la línea 2 en el cual se indica como costo total general en colones de la línea dos la suma de 59.164.149,20, así como la siguiente información:



**COSTOS DETALLADO DE MANO DE OBRA Y MATERIALES**

Mano de obra					
Tipo puesto	CANTIDAD	Horas Laboradas	SUB-TOTAL	Cuotas Obrero Patronal	Salario
Asistentes Topografía	6	4080	5544527.9	499007.51	5045520.39
Bachilleres Topografía	3	2040	4385883.3	394729.50	3991153.80
Lic. Topografía	1	680	1754413.46	157897.21	1596516.25
choferes	2	1360	1758133.94	158232.05	1599901.88
Secretaria	1	320	455707.587	41013.68	414693.90
Dibujante de Ingeniería	1	320	434865.053	39137.85	395727.20
Oficinista General	1	320	413678.573	37231.07	376447.50
<b>total</b>	<b>15</b>	<b>9120</b>	<b>14747209.8</b>	<b>1327248.88</b>	<b>13419960.92</b>

**ESTRUCTURA DE COSTO GENERAL LINEA No.2.**

ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 2					
RUBROS PRINCIPALES	RUBROS ESPECIFICOS	COSTOS (COLONES)	PORCENTAJ E %	TIPO DE COSTO	SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)
INSUMOS	Equipo	9,000,000.00	18	DIRECTO	10,795,700.00
	Vehículos	1,200,000.00			
	Materiales	595,700.00			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	13,419,960.92	52	DIRECTO	30,618,449.20
	Cargas Sociales y Seguros	4,025,988.28			
	Viáticos	13,172,500.00			
		0			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	3,000,000.00	5	INDIRECTO	3,000,000.00
UTILIDAD	Utilidad	9,440,000.00	16	INDIRECTO	9,440,000.00
ADMINISTRACIÓN	Administración	2,360,000.00	4	INDIRECTO	2,360,000.00
IMPREVISTOS	Imprevistos	2,950,000.00	5	INDIRECTO	2,950,000.00
<b>TOTAL DEL COSTO (COLONES) =</b>					<b>59,164,149.20</b>

[3.Apertura de ofertas]/Partida 2/Resultado de la apertura/Nombre del proveedor/ Partida 2-Oferta 3/ Topgua Sociedad Anónima/Documento adjunto 11/ Descarga de los archivos adjuntados por el oferente/ Propuesta Técnica y Económica/ Archivo adjunto "propuesta técnica y economica de la s Isla Chira.pdf", folios 8,9 y 10).

**7)** Que en la oferta de la empresa Topografía S.A. consta lo siguiente: **7.1)** Que se observa un documento identificado como "OFERTA TÉCNICA.rar" en el que se indica que se presenta formal

oferta para las líneas 1 y 2 y se ofrece como equipo humano, parte del personal asignado al proyecto para ambas líneas a Gabriela Cordero Gamboa con el cargo de Directora de Proyecto. ([3.Apertura de ofertas]/Partida 2/Resultado de la apertura/Nombre del proveedor/ Partida 2-Oferta 4/ Topografía Sociedad Anónima/Documento adjunto 4/ Descarga de los archivos adjuntados por el oferente/ Archivo adjunto "OFERTA TECNICA.rar"). **7.2)** Que se observa un documento identificado como "OFERTA TÉCNICA.rar" que contempla en anexo referido a "DE LOS PROFESIONALES TITULOS, CURRICULOS, CERTIFICACIONES CFIA Y CARNETS" se observa certificado emitido por la Universidad Nacional el 31 de agosto del 2016 donde se le confiere el grado académico de Ingeniero Topógrafo y Geodesta con grado de licenciatura a Gabriela Cordero Gamboa, así como currículum vitae de Gabriela Cordero Gamboa en el que se consigna: "1. *Datos Personales (...)* *Desempeño actual: Estudiante de Doctorado en la Universidad Politécnica de Madrid, España. /Docente de la Escuela de Topografía, Catastro y Geodesia, Universidad Nacional, Costa Rica. Docente e Investigadora en la Escuela de Ingeniería Topográfica de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica. (...)* 2. *Formación y Títulos académicos (...)* 3. *Experiencia profesional/ a) Servicio profesional/*

<b>Año</b>	<b>Actividad</b>	<b>Por encargo</b>
<b>2001</b>	Supervisora Proyecto Catastro Municipalidad Barva de Heredia.	Municipalidad Barva
<b>2002- a la fecha 2010</b>	Ejercicio de la libre profesión Establecimiento de Línea de medición de gravedad relativa Madrid-Ávila, España	Escuela Técnica Superior de Ingeniería en Topografía, Geodesia y Cartografía, Universidad Politécnica de Madrid, España
<b>2010-a la fecha</b>	Red Gravimétrica de primer orden de Costa Rica y Análisis de la Gravimetría del País	Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid.
<b>2012-a la fecha</b>	Red gravimétrica Absoluta para CR	Comisión de gravimetría UNA-UCR

*b) Docencia Universitaria (...)* *c) Investigación Académica /*

<b>Año</b>	<b>Actividad</b>	<b>Por encargo</b>
<b>2004-2005</b>	Investigadora-Coordinadora en el Proyecto Académico "Determinación de	Universidad Nacional

2008-2009	una Red geodésica usando algunas estaciones del OVSICORI-UNA y análisis de deformación de la corteza terrestre". Investigadora-Coordinadora en la actividad académica "Control y Densificación altimétrica de una red Geodésica en San Mateo-Orotina incluyendo Tres Puntos del Instituto Geográfico Nacionales, como Insumo para una determinación Nacional del Geoide"	Universidad Nacional
2008-2009	Investigadora-participe en el proyecto Integración de la Estación GPS Permanente de la ETCG al (IGS)	Universidad Nacional
2009-2013	Investigadora-Coordinadora en el Proyecto Académico "Combinación de Mediciones Gravimétrica y GNSS en la Generación de un Modelo Físico para Costa Rica".	Universidad Nacional
2009-2013	Investigadora-participe en el proyecto Estudio cinemático de la Placa Tectónica Caribe considerando los datos suministrados por diferentes estaciones internacionales GNSS, entre los años 2009 y 2011.	Universidad Nacional
2014	Investigadora "Análisis de deformación de la corteza terrestre en la red GNSS de la ciudad de Puriscal"	Universidad de Costa Rica
2015-a la fecha	Programa de Cálculo de Ajuste de Redes Gravimétricas	Universidad de Costa Rica

4. *Publicaciones y conferencias (...)*. ([3.Apertura de ofertas]/Partida 2/Resultado de la apertura/Nombre del proveedor/ Partida 2-Oferta 4/ Topografía Sociedad Anónima/Documento adjunto 4/ Descarga de los archivos adjuntados por el oferente/ Archivo adjunto "OFERTA TECNICA.rar"). **7.3)** Que se observa un documento identificado como "OFERTA TÉCNICA.rar" en el que consta documentación emitida por la Universidad Nacional correspondiente a constancia de tiempo servido No. PRH-C-344243 en la cual se hace constar que Gabriela Cordero Gamboa ha laborado en la institución según el detalle que allí se muestra, en el cual se indican los puestos de profesor instructor bachiller, profesor instructor licenciado, profesor 1, director de unidad académica, profesor 1. ([3.Apertura de ofertas]/Partida 2/Resultado de la apertura/Nombre del proveedor/ Partida 2-Oferta 4/ Topografía Sociedad Anónima/Documento adjunto 4/ Descarga de los archivos adjuntados por el oferente/ Archivo adjunto "OFERTA TECNICA.rar"). **7.4)** Que se observa un documento identificado como "OFERTA TÉCNICA.rar" en el que consta anexo "PROFESIONALES Y PERFIL" se indica como profesionales propuestos para el proyecto a Gabriela Cordero Gamboa con el cargo de Directora del Proyecto y respecto al perfil de

los profesionales ofrecidos se indica ***"DIRECTOR DEL PROYECTO / Gabriela Cordero Gamboa, Ingeniera Topógrafo y Geodesta con Grado Licenciatura, graduada de la Escuela de Topografía Catastro y Geodesia en el 2006 incorporada en el CFIA el 30 de marzo del 2005, como Ingeniero Topógrafo y Geodesta, con el carnet IT 16044 Estudiante de Doctorado en la Universidad Politécnica de Madrid, España. / Docente de la Escuela de Topografía, Catastro y Geodesia, Universidad Nacional, Costa Rica. Docente e Investigadora en la Escuela de Ingeniería Topográfica de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica. / Investigadora de la Escuela de Topografía Catastro y Geodesia de la Universidad Nacional./ Ha escrito múltiples publicaciones y ha dictado una gran de conferencias. / Consultora y asesora para la Empresa TOPOGRAFIA SA en diversos proyectos."***

([3.Apertura de ofertas]/Partida 2/Resultado de la apertura/Nombre del proveedor/ Partida 2-Oferta 4/ Topografía Sociedad Anónima/Documento adjunto 4/ Descarga de los archivos adjuntados por el oferente/ Archivo adjunto "OFERTA TECNICA.rar"). **7.5)** Que se observa un documento identificado como "OFERTA TÉCNICA.rar" en el que en anexo "CARTAS DE EXPERIENCIA DE LOS PROFESIONALES PROPUESTOS" se aporta constancia de tiempo servido No. PRH-C-344243 emitida por la Universidad Nacional en donde se hace constar que Gabriela Cordero Gamboa ha ocupado el puesto de profesor instructor bachiller, profesor instructor licenciado, profesor 1, director de unidad académica ([3.Apertura de ofertas]/Partida 2/Resultado de la apertura/Nombre del proveedor/ Partida 2-Oferta 4/ Topografía Sociedad Anónima/Documento adjunto 4/ Descarga de los archivos adjuntados por el oferente/ Archivo adjunto "OFERTA TECNICA.rar"). **7.6)** Que en la oferta de la empresa Topografía S.A. consta declaración jurada por parte de Topografía S.A. en los siguientes términos: *"Certificamos que los siguientes profesionales han realizado diferentes labores de topografía para nuestra empresa y garantizaran en caso de ser adjudicatarios, una labor de alta precisión y garantizada. / Gabriela Cordero Zamora, ha sido consultora y asesora nuestra en el diseño de redes geodésicas, verificación de levantamientos mediante GPS en diferentes proyectos, además de investigadora y docente de la UNA."* ([3.Apertura de ofertas]/Partida 2/Resultado de la apertura/Nombre del proveedor/ Partida 2-Oferta 4/ Topografía Sociedad Anónima/Documento adjunto 4/ Descarga de los archivos adjuntados por el oferente/ Archivo adjunto "ANEXO DOCUMENTOS LEGALES.rar"). **7.7)** Que en la oferta se indica como parte del personal propuesto, a Sara Bastos Gutiérrez como "Sub Directora de Proyecto" [3. Apertura de ofertas]/Partida 2/ Resultado de la solicitud de verificación/Resultado de la solicitud de Información/ Nro.de solicitud 55971/ Favor atender solicitud de aclaración/ Resuelto/Respuesta a la solicitud de información/Archivo adjunto "A ENVIAR.pdf"). **7.8)** Que consta documento identificado como oferta económica en donde indica como oferta económica para la línea 2 la suma de ₡44,898,000.00 ([3.Apertura de ofertas]/Partida 2/ Partida 2-Oferta 4/ Documento adjunto número 4 /archivo adjunto "OFERTA ECONOMICA.rar"). **8)** Que en documentación que consta en el expediente se observa nota del 16 de agosto del 2016 de la empresa Topografía S.A. reitera que se

propone a Gabriela Cordero Gamboa como Directora de Proyecto y aclara nota indicada en la oferta:

*“ En nuestra oferta el recurso humano que hemos descrito, sobrepasa la cantidad de Ingenieros Topógrafos que laboraran en el proyecto, lo anterior por cuanto de esta forma nos aseguramos para el futuro en el caso de que haya que realizar sustituciones de personal, sea por una u otra razón, en caso de enfermedad o accidente, el profesional será sustituido de forma inmediata, por ejemplo, en caso de renuncia o despido, se dará el tiempo estipulado por nuestras Leyes como preaviso y dentro de ese periodo, se integrara uno o los profesionales que se requieran, todo esto deberá de llevar el visto bueno de los supervisores y el Registro Nacional. /El objetivo de la nota en mención, es con el fin de asegurarnos no solo para nuestra empresa sino para la contratante, que en caso de alguna sustitución, tanto del Director de Proyecto como también de Cuadrilla de campo, el personal sustituto, esté capacitado y con un alto grado de conocimiento sobre el proyecto, en caso de ser los adjudicatarios. Por tanto en el caso de la Directora de Proyecto propuesta, Ingeniera Gabriela Cordero, propusimos una Sub Directora como lo es la Ingeniera Sara Bastos Gutiérrez, que aunque no lo solicita el cartel, nosotros así lo proponemos. La ingeniera Bastos, cumple igualmente con todos los requisitos del cartel y para lo cual se aportaron todos sus atestados (Titulo de Licenciada por la Universidad Nacional, como certificación del Colegio de Ingenieros Topógrafos...” ([3.Apertura de ofertas]/Partida 2/Resultado de la apertura/Nombre del proveedor/ Partida 2-Oferta 4/ Topografía Sociedad Anónima/Documento adjunto 4/ Descarga de los archivos adjuntados por el oferente/ Archivo adjunto “OFERTA TECNICA.rar; y ([2. Información de cartel] / Resultado de la solicitud de Información / Nro de solicitud 55971 / Resuelto / Archivo adjunto “A ENVIAR.pdf”). 9) Que en la oferta del consorcio conformado por Kenneth Ovares Sánchez y SST Servicios y Soluciones en Topografía S.A. se consigna para la línea 1 lo siguiente: *“Periodo de ejecución: / El periodo de ejecución para la línea 1 es de 5 meses y para la línea 2 es de 2.5 meses;”* y para la línea 2: *“Periodo de ejecución: / El periodo de ejecución para la línea 1 es de 5 meses y para la línea 2 es de 2.5 meses.”* ([3.Apertura de ofertas]/Partida 1/Partida 1-Oferta 2/ Documento adjunto 6/ “OfertaEconómicaFinal-Línea1.pdf” y [3.Apertura de ofertas]/Partida 2/ Partida 2-Oferta 2/Documento adjunto 6/ “OfertaEconómicaFinal-Línea2.pdf”). 10) Que la Administración solicitó a la empresa Topografía S.A. la siguiente información: *“Con respecto al punto 9.1.3.1 REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD PARA EL DIRECTOR DEL PROYECTO DE LAS LÍNEAS 1 Y 2, la empresa ofrece como directora del proyecto a la Sra. Gabriela Cordero Gamboa./ A pesar de que en la oferta el oferente menciona que los profesionales que acá se detallan, laboraran el 100% en caso de ser adjudicatarios, se requiere que aclaren en cuanto a la disponibilidad de tiempo de la Sra. Cordero Gamboa, dado que de acuerdo con los documentos aportados se observa que se encuentra laborando para la Universidad Nacional de Costa Rica así como para la Universidad de Costa Rica”* ([2. Información de Cartel]/Resultado de la solicitud de Información/Listado de solicitudes de información/ Nro. de solicitud 55971/ Favor atender solicitud de*

aclaración). **11)** Que en oficio DIG-TOT-0389-2016 del 26 de agosto del 2016 referido a análisis técnico de ofertas se indica que llevado a cabo el estudio desde el punto de vista técnico así como de los requisitos de admisibilidad se extraen de forma resumida los resultados de dicha evaluación y : **11.1)** Que para la línea 1 respecto a requerimientos técnicos y requisitos de admisibilidad se concluye como oferentes que no cumplen requisitos de admisibilidad y requerimientos técnicos: GeoINN, Stereocarto, Topografía S.A. y Kenneth Ovares Sánchez-SST; y como oferentes que cumplen Geomática Global y Topgua S.A; y respecto a la línea 2 concluye como oferentes que no cumplen los requisitos de admisibilidad y requerimientos técnicos: GeoINN, Stereocarto y Kenneth Ovares Sánchez-SST y como oferentes que cumplen Topografía S.A., Geomática Global y Topgua S.A. **11.2)** Que se recomienda adjudicar la línea 1 a Topgua S.A. por el monto de ¢148.337.847,70 y la línea 2 a Topografía S.A. por el monto de ¢44.898.000,00 ([3.Apertura de ofertas]/Consultar/Resultado de apertura/Resultado de la solicitud de verificación/Detalles de la solicitud de verificación/ [3. Encargado de la verificación]/Número 2/Tramitada/Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida /Documento adjunto/"OFICIO DIG-TOT-0389-2016 RESUMEN EVALUACIÓN N°2016LA-0000200005900001.pdf"). **12)** Que en documento identificado como Análisis Técnico y Económico de Ofertas de la licitación de referencia se indica la siguiente información: **12.1)** Que en el apartado C. Análisis técnico del consorcio Kenneth Ovares Sánchez-SST, que la numeración que se describe es la referida al pliego cartelario y se consigna lo siguiente respecto al punto 9.1 Requisitos de admisibilidad para la línea 1 y línea 2: "(...) 9.1.3 /Plan de Trabajo//Del Plan de Trabajo// Los oferentes interesados de esta contratación deben presentar un Plan de Trabajo mediante Microsoft Project MS, el gráfico de actividades vs. tiempo de ejecución (cronograma) y PERT/CPM con ruta crítica para su realización y análisis por escrito interpretativo y explicativo del mismo. En el Microsoft Project MS mediante el campo denominado "Predecesoras" debe señalar el orden de los trabajos, tareas y productos (entregables parciales y finales). Debe aclarar cuáles tareas se desarrollaran de previo, simultáneos o sucesivos. Indicar si son tareas dependientes unas de las otras.(...)// NO CUMPLE (...) No se aporta Plan de Trabajo, ni análisis respectivo, por lo cual en este punto la oferta se considera inadmisibile." **12.2)** Que en el apartado E. Análisis técnico de la empresa Topografía S.A. se indica que la numeración que se describe es la referencia al pliego cartelario y se indica que respecto al 9.1 Requisitos de admisibilidad para la línea 1 y línea 2, 9.1.3.1 Requisitos de Admisibilidad para el Director del Proyecto de las Líneas 1 y 2 se indica que cumple y se consignó: "Como subsanación se solicitó a la empresa Topografía S.A. lo siguiente: / Con respecto al punto 9.1.3.1 REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD PARA EL DIRECTOR DEL PROYECTO DE LAS LÍNEAS 1 Y 2, la empresa ofrece como directora del proyecto a la Sra. Gabriela Cordero Gamboa. / A pesar de que en la oferta el

oferente menciona que Los profesionales que acá se detallan, laboraran el 100% en caso de ser adjudicatarios, se requiere que aclaren en cuanto a la disponibilidad de tiempo de la Sra. Cordero Gamboa (...) Análisis: La empresa indica que la Sra. Cordero pedirá permiso por el periodo de ejecución que dure la contratación, para lo cual se aporta certificación jurada por parte de dicha profesional. (...)De tal forma se considera que la aclaración realizada por parte de la empresa Topografía S.A. viene a subsanar la disponibilidad del Director del Proyecto, motivo por el cual este grupo técnico concluye que la oferta cumple con lo solicitado.” **12.3)** Que la evaluación económica se basa y está dentro de los márgenes esperados en la **Metodología para la Evaluación de Ofertas Institucional**, según acuerdo de Junta Administrativa **J317-2016**.

RANGO ACEPTACION (20%)		
PRESUPUESTO ESTUDIO DE MERCADO	Superior	Inferior
Monto Presupuestado: 207 658 000	249 189 600	166 126 400

([3.Apertura de ofertas]/Consultar/Resultado de apertura/Resultado de la solicitud de verificación/Detalles de la solicitud de verificación/ [3. Encargado de la verificación]/Número 2/Tramitada/Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida /Documento adjunto/ “ANÁLISIS TÉCNICO-ECONÓMICO N°2016LA-000020-0005900001 (ISLAS DEL PACÍFICO).docx”). **13)** Que en oficio No. DAD-PRV-1260-2016 del 01 de setiembre del 2016 referido a recomendación de adjudicación de la licitación abreviada No. 2016LA-000020-0005900001 se indica que una vez realizada la calificación legal por parte del Departamento de Asesoría Jurídica y la calificación técnica por parte del Instituto Geográfico Nacional se obtuvieron los siguientes resultados respecto a la calificación técnica: para la empresa Topografía Sociedad Anónima ítem 1 no elegible e ítem 2 elegible; para la empresa Topgua Sociedad Anónima ítem 1 elegible e ítem 2 elegible; para el oferente identificado como Kenneth Ovares Sánchez ítem 1 no elegible e ítem 2 no elegible; y se indica que las razones de descalificación técnica obedecen a incumplimientos en los requisitos de admisibilidad y requerimientos técnicos, los cuales se resumen en el cuadro adjunto ([4.Información de Adjudicación]/Acto de adjudicación]/ Archivo “Acuerdo J359-2016.pdf”). **14)** Que en cuadro adjunto al oficio No. DAD-PRV-1260-2016 del 01 de setiembre 2016 referido a recomendación de adjudicación de la licitación abreviada No. 2016LA-000020-0005900001 identificado como “Resumen de Incumplimientos de Ofertas” se consigna lo siguiente: “OFERTA A NOMBRE DE/ Kenneth Ovares Sánchez-SST // REFERENCIA EN EL CARTEL/ 9.1. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD PARA LA LÍNEA 1 Y LÍNEA 2: /9.1.3 Del Plan de Trabajo: Los oferentes interesados de esta contratación deben presentar un Plan de Trabajo (...) //INCUMPLIMIENTOS SEGÚN EVALUACIÓN TÉCNICA /LÍNEA 1// LÍNEA 2/ No se aportó el

*Plan de Trabajo, ni análisis respectivo por lo cual en este punto la oferta se consideró inadmisibles*". ([4.Información de Adjudicación]/Acto de adjudicación/ Archivo "Acuerdo J359-2016.pdf"). **15)** Que en oficio No. JAD-0375-2016 del 09 de setiembre del 2016 referido a comunicación de acuerdo No. J359-2016 tomado por la Junta Administrativa del Registro Nacional, en sesión ordinaria No. 28-2016 del 8 de setiembre del 2016, se indica que la Junta Administrativa acuerda tener por recibido el oficio DAD-PRV-1260-2016 del 01 de setiembre del 2016 y adjudicar el ítem 1 que comprende los bloques de islas enumerados del 1 al 7 (24 islas) a Topgua S.A. por un monto total de ¢148.337.847,60 y con plazo de entrega 9 meses; el ítem 2 que corresponde a la isla Chira a la empresa Topografía S.A. por un monto total de ¢44.898.000,00 y plazo de entrega 3 meses; el ítem 3 correspondiente al control de calidad de los ítemes 1 y 2 a Geotecnologías S.A. ¢36.500.000,00 ([4.Información de Adjudicación]/Acto de adjudicación/ Archivo "Acuerdo J359-2016.pdf"). **16)** Que la empresa Topgua S.A. al atender la audiencia inicial que le fue conferida, aportó documento de fecha 05 de octubre del 2016 con sello de recibido 06 de octubre del 2016 dirigido a la Proveeduría del Registro Nacional en el que se indica: *"manifiesto evidenciar que en la estructura de precios de cada bloque en ... la línea No. 1, hemos encontrado diferencias en los costos presentados en nuestra oferta...debido a que a la hora de los cálculos finales los porcentajes fueron redondeados al número entero, pero ...aceptamos expresamente y en firme el precio total adjudicado, por un monto total de ¢148.337.847,60"* (folio 125 del expediente de apelación). **17)** Que el consorcio apelante junto con el recurso aporta documento que identifica como plan de trabajo en el que se consigna una lista de tareas, con duración, fecha de comienzo y fin, y un diagrama, documentación que consta a folios del 24 al 65 del expediente de apelación; junto a la respuesta a la audiencia especial aporta documento que identifica como plan de trabajo "reacomodado" en el cual se observa una lista de tareas con duración, fecha de inicio y final y un diagrama, documentación que consta a folios del 318 al 322 del expediente de apelación (folios 2, del 24 al 65, 296 y del 318 al 322 del expediente de apelación). **18)** Que el Equipo de Gestión y Asesoría Interdisciplinaria en respuesta al oficio No. 14926 (DCA-2831) del 11 de noviembre del 2016 rindió criterio técnico mediante oficio no. DCA-2864 del 15 de noviembre del 2016 el cual consta a folios del 398 al 413 del expediente de apelación y cuyo contenido integral sirve de base técnica para la presente resolución (folios del 378 al 381 y del 398 al 413 expediente de apelación). -----

**II. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO. Punto único. Sobre la elegibilidad del consorcio apelante.** El apelante afirma que el único motivo por el cual la Administración descalificó su propuesta fue por no aportar el plan de trabajo y análisis crítico y explicativo del mismo. Indica que



previo al acto de adjudicación, tratándose de un aspecto formal y que no genera ventaja indebida procedió a subsanar de oficio y aportar el plan de trabajo con el análisis crítico y explicativo y señala que adjunta en documento anexo. Indica que pese a ello, Administración fue omisa y no realizó razonamiento alguno en cuanto a considerar sus argumentaciones respecto a por qué estimaba el incumplimiento subsanable y la exclusión de la oferta debía reconsiderarse y ante ello y la indebida exclusión de su oferta recurre ante el jerarca impropio. Se refiere al contenido del cartel, punto 9.1, 9.1.3 y afirma que si bien por error no se adjuntó el documento con su oferta, el artículo 80 del Reglamento a la Ley de Contratación (RLCA) establece la posibilidad de subsanar aspectos que no impliquen variación a elementos esenciales de la oferta o coloquen en posibilidad de obtener ventaja indebida y que por ello procedió a aportar el plan de trabajo y explicaciones requeridas, lo que indica volver a presentar ante esta sede. Manifiesta que el plan de trabajo no está comprendido dentro del sistema de calificación y que su subsanación no genera ventaja indebida, ya que con su presentación no obtiene ningún beneficio ilegítimo respecto a los demás oferentes. Añade que el programa de trabajo subsanado es acorde al plazo de entrega ofrecido en la propuesta y conforme con el cartel que estableció un máximo de 9 y 3 meses para las líneas 1 y 2 respectivamente. Afirma que en su oferta se indicó de manera expresa el plazo de entrega para cada línea y que se mantiene incólume en el programa de trabajo, y que también se establecieron desde un primer momento las actividades principales o esenciales que implicará la ejecución contractual –requeridas en el cartel- a partir de las cuales se derivan las actividades secundarias o específicas que se delimitan en el programa de trabajo, tanto para línea 1 como 2. Añade que no se está modificando aspecto esencial o sustancial de la oferta como podría ser equipos, precio, personal o plazo de entrega, elementos que no han sido alterados con la presentación del programa de trabajo. Señala que resulta importante que el cartel establece obligaciones para el adjudicatario que estarán vinculadas y determinarán el plan de trabajo final de las actividades por realizar y remite a la cláusula 1.1.1.1 “Metodología básica para etapa topográfica de la línea 1 y línea 2” sobre la cual afirma se desprende técnicamente que el plan de trabajo se emite con base en una metodología preliminar la cual puede no ser aprobada por la Administración que si no está de acuerdo con ello –por ejemplo, tiempos de medición de mojones o colocación de vértices de apoyo-, los tiempos de ejecución necesariamente se deben de modificar y consecuentemente el plan de trabajo también. Indica que la fecha de inicio se desconoce, por lo que el plan de trabajo tiene una fecha tentativa de inicio y final –que se conoce con exactitud hasta la firma del contrato-, y lo que es realmente importante es el tiempo de ejecución que sí fue incluido en

la oferta. Indica que el plan de trabajo debe actualizarse al momento de ejecución de cada contrato, siendo que en oferta, lo usual, es que se cuenta con un plan preliminar. La adjudicataria Topgua plantea que el apelante carece de legitimación. Se refiere al cartel como reglamento específico de la contratación y al contenido de la cláusula 9.1.3 del cartel y a partir de ello afirma que la pretensión de la Administración con tales requisitos era que el oferente presentara propuesta metodológica donde se detallara en forma técnica y lógica la ejecución de los trabajos, de forma que permitiera tener certeza de que contara con el equipo humano y técnico. Señala que el plan de trabajo donde se detallaban actividades versus tiempo de ejecución con ruta crítica y análisis por escrito interpretativo y explicativo eran necesarios para dicha valoración y no se podía obviar al ser elemento imprescindible y que de permitirse subsanación se obtendría una ventaja indebida frente a otras ofertas que sí cumplieron ya que se tendría conocimiento de las metodologías y tiempos establecidos por las ofertas previamente presentadas. Indica que el objeto licitado es complejo y exige precisión técnica especial y que la presentación de la ruta de trabajo al momento de la presentación de ofertas busca cumplir el requisito para valorar las ofertas según su plan de trabajo bajo la modalidad de Microsoft Project MS que permitiría comparar las ofertas en condiciones de igualdad. Señala que con la presentación del requisito de admisibilidad con posterioridad se genera ventaja indebida ya que le permitió ver y comparar otras ofertas y ajustar su documento. La adjudicataria Topografía S.A. señala que el apelante no cuenta con posibilidad de resultar adjudicatario en ninguna de las dos líneas ya que remitió hasta el viernes 06 de setiembre del 2016 el cronograma o plan de actividades, sin embargo el análisis de ofertas fue emitido el 01 de setiembre del 2016 lo cual convierte en extemporánea la presentación del documento. Indica que de aceptar presentación extemporánea implicaría una injusta desventaja respecto a otras ofertas ya que ello implicó para otras la inadmisibilidad como afirma haber sido su caso, respecto a la no conformidad del cronograma presentado. Señala que el plan de actividades es un documento de gran valor técnico por la naturaleza de la actividad a desarrollar ya que la ejecución del contrato está sometida a la capacidad del oferente para planear traslado de personal y equipo por medios acuáticos o terrestres al tiempo que se realizan todas las labores técnicas para la delimitación de zonas no amojonadas, y así un defecto en la planificación podrá implicar pérdida de recursos económicos. Expone que la presentación extemporánea del requisito y de tenerle por subsanada la falta, se le está dando una ventaja injusta al apelante al haber tenido tiempo para estudiar el plan de los otros oferentes y afecta negativamente el análisis de ofertas. La Administración señala que la contratación debe visualizarse

desde la concepción de proyectos, y se ha elaborado de conformidad con la normativa y la técnica establecida por el Registro Nacional bajo el enfoque de la teoría de administración de proyectos la cual es promovida y supervisada por la unidad de proyectos del Registro Nacional. Señala que el proyecto se encuentra inscrito en el Banco de Proyectos de Inversión Pública de MIDEPLAN, bajo código No. 002066 y se debe cumplir con los requerimientos técnicos vigentes a la fecha de inscripción. Señala que la presentación del plan de trabajo le permite elaborar la estructura de desglose de recursos, que es útil para organizar y comunicar los datos del cronograma del proyecto junto con información de utilización de recursos. Afirma que si bien no se solicitó subsanación de presentación del plan de trabajo por no considerarse debido por la Administración, el apelante presenta de oficio un programa de trabajo junto con un cronograma pero se mantiene el incumplimiento y expone el por qué de ello, refiriéndose entre otros aspectos, al análisis interpretativo y explicativo, predecesoras, no distinción entre entregables parciales o finales. Señala haber considerado que la incertidumbre acerca de cómo se llevaría a cabo proceso de medición, cuáles serían las técnicas, los equipos a utilizar, cómo se efectuaría el replanteo de la línea de pleamar, si será con GNSS o estación total o nivelación, no hay claridad y ello afecta para el control de calidad, ya que no hay claridad sobre las labores a controlar por no estar definidas, siendo punto neurálgico por la falta de entrega de la información requerida. Señala que no existe certeza para organizar personal que acompañaría a la empresa en cuanto a fecha y recursos materiales y humanos y la empresa de control de calidad estaría expuesta a no contar con la idoneidad para el trabajo por no tener claridad sobre labores de la apelante, señala que no se especifican las características fundamentales del servicio ofrecido. Considera de suma importancia contar con las fechas de entrega de información y conocer cómo se va llevar el proceso de ejecución, ya que de otra manera no se podrían validar las delimitaciones. Afirma que cada bloque se convertirá en un entregable y una vez validados en un proceso de pago de ahí la necesidad de indicar costo y tiempo por separado de cada uno de los bloques. Respecto al cronograma señala que la oferta no es clara de cómo se obtuvieron los tiempos y actividades, no se conoce la ruta crítica. Afirma que el cartel no sólo solicita un cronograma o listado de tareas sino que solicita un plan de trabajo que se refiere a una serie de informaciones vitales para la consecución y no es solo un listado de tareas y su duración. Señala que las actividades a las que hace referencia el apelante son los objetivos del proyecto que están en el cartel, pero no indicó cómo iba a ser el proceso para llevar a cabo las actividades, lo que se mantiene. Considera que de permitirse la subsanación se genera ventaja indebida al poder ver lo

ofertado por los demás. **Criterio de la División:** como punto de partida debe estarse a lo dispuesto a nivel cartelario bajo la posición del cartel como reglamento específico de la contratación en los términos del artículo 51 del RLCA. Así, se tiene que la Administración al atender la solicitud de remisión del expediente administrativo señala refiriéndose al expediente electrónico en el Sistema de Compras Públicas (SICOP) que en él “*consta el cartel correspondiente*” (folio 73 del expediente de apelación), con lo cual se deja aquí patente que todas las referencias al cartel en la presente resolución corresponderán al documento ubicado en el expediente electrónico, apartado [2. Información de Cartel], [Versión Actual], [F. Documento del cartel], archivo adjunto “*CARTEL DZP ISLAS MARÍTIMAS DEL PACÍFICO (30-06-2016).doc*”. Ahora bien, para el punto en cuestión, el pliego cartelario como parte de la cláusula 9.1 referida a requisitos de admisibilidad para las líneas 1 y 2 contempló la cláusula 9.1.3 denominada “Del Plan de Trabajo” que dispone: “*Plan de Trabajo// Los oferentes interesados de esta contratación deben presentar un Plan de Trabajo mediante Microsoft Project MS, el gráfico de actividades vs. tiempo de ejecución (cronograma) y PERT/CPM con ruta crítica para su realización y análisis por escrito interpretativo y explicativo del mismo. En el Microsoft Project MS mediante el campo denominado “Predecesoras” debe señalar el orden de los trabajos, tareas y productos (entregables parciales y finales). Debe aclarar cuáles tareas se desarrollaran de previo, simultáneos o sucesivos. Indicar si son tareas dependientes unas de las otras*” (folio 09 del cartel). Así, se está ante un requisito concebido por la Administración como de admisibilidad, siendo que incluso se invoca la falta de dicho requerimiento como motivo de exclusión toda vez que en el Análisis Técnico y Económico de las ofertas de la licitación de referencia, en cuanto a la propuesta del apelante, se indica que siguiendo la numeración del cartel, en cuanto al análisis técnico -apartado C de dicho documento- se consigna que para el punto 9.1.2 “Plan de Trabajo”, dicho oferente no cumple y que “*No se aporta Plan de Trabajo, ni análisis respectivo, por lo cual en este punto la oferta se considera inadmisibile.*” (hecho probado 12.1). Asimismo tal condición del apelante es señalada por la Administración mediante oficio No. DIG-TOT-0389-2016 del 26 de agosto del 2016 referido a análisis técnico de ofertas, al incluir al consorcio dentro de los oferentes que no cumplen los requisitos de admisibilidad y requerimientos técnicos para ambas líneas (hecho probado 11.1). En el mismo sentido, en oficio No. DAD-PRV-1260-2016 del 01 de setiembre del 2016 correspondiente a la recomendación de adjudicación, se consigna que una vez realizada la calificación técnica por parte del Instituto Geográfico Nacional se obtuvieron los resultados respecto a la calificación técnica, destacando la del consorcio apelante como no elegible para ítem 1 e ítem 2; y se indica que las razones de descalificación técnica

obedecen a incumplimientos en los requisitos de admisibilidad y requerimientos técnicos, los cuales se resumen en el cuadro adjunto (hecho probado 13). Ello conduce a observar el citado cuadro adjunto al oficio en comentario identificado como “Resumen de Incumplimientos de Ofertas” en el cual se consigna lo siguiente: *“OFERTA A NOMBRE DE/ Kenneth Ovares Sánchez-SST // REFERENCIA EN EL CARTEL/ 9.1. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD PARA LA LÍNEA 1 Y LÍNEA 2: /9.1.3 Del Plan de Trabajo: Los oferentes interesados de esta contratación deben presentar un Plan de Trabajo (...) //INCUMPLIMIENTOS SEGÚN EVALUACIÓN TÉCNICA /LÍNEA 1// LÍNEA 2/ No se aportó el Plan de Trabajo, ni análisis respectivo por lo cual en este punto la oferta se consideró inadmisibles”* (hecho probado 14). Valga indicar que del citado oficio No. DAD-1260-2016 es el que la Junta Administrativa acuerda tener por recibido y procede a emitir la adjudicación (hecho probado 15). Es claro de todo lo dicho cuál es el motivo de exclusión de la oferta del consorcio apelante, lo que es conteste con lo planteado en su recurso respecto a la no presentación del plan de trabajo junto con su oferta pero que no le fue prevenida subsanación alguna y pese a haberlo presentado en sede administrativa no le fue valorado. Ahora bien, precisamente cuando el alegato corresponde a que la Administración durante el análisis no requirió subsanación de algún aspecto de la oferta y este se posiciona como motivo que por ejemplo le impide alcanzar una condición de elegibilidad –si es un requisito de admisibilidad-, como parte de la debida fundamentación del recurso y de la carga probatoria que recae en el apelante, es su deber traer a esta sede aquellos elementos que la Administración echa de menos y respecto de los cuales no solicitó su presentación. En atención a ello, el apelante adjunta a su recurso un documento (hecho probado 17), y según indica solicita le sea admitida la subsanación respecto de la cual afirma volver a adjuntar. La interposición del recurso se constituye así en el momento procesal oportuno para subsanar aquellos yerros que impute la Administración y que no fueron prevenidos. Ahora, establecido que es procedente el actuar del apelante en los términos indicados de traer a esta sede la documentación respectiva, debe analizarse si es de carácter subsanable o no. La posición del apelante se basa en que el plan de trabajo es subsanable en la medida en que no genera ventaja indebida, incluso conviene resaltar su afirmación respecto a que *“el programa de trabajo subsanado es acorde con el plazo de entrega ofrecido en nuestra propuesta, los cuales se encuentran conforme con el pliego de condiciones (...) el programa de trabajo es consiste (sic) con el plazo dispuesto en nuestra oferta, por lo que no se modifica ningún elemento esencial”* (folio 03 del expediente de apelación). Bajo tal tesitura, necesariamente debe observarse lo aportado en esta sede a modo de subsanación, correspondiente a documentación que identifica como plan de trabajo en el que se

consigna una lista de tareas, con duración, fecha de comienzo y fin, y un diagrama, lo que consta a folios del 24 al 65 del expediente de apelación (hecho probado 17), tal información debe ser considerada bajo la óptica de la normativa aplicable. Así debe verificarse el contenido del artículo 81 del RLCA referido a aspectos subsanables, donde el inciso j) dispone como subsanable “*Cualquier otro extremo que solicitado como un requisito de admisibilidad, sea requerido por la Administración, para una cabal valoración de la propuesta y no confiera una ventaja indebida frente a los restantes oferentes*” con lo cual resultaría subsanable aún constituyéndose en requisito de admisibilidad en la medida que no genere ventaja indebida. Otro aspecto a considerar y que reviste gran importancia es que con la subsanación no se altere algún elemento esencial de la oferta, ello, a partir del contenido del artículo 80 sobre corrección de aspectos subsanables o insustanciales: “*Se considerará que un error u omisión es subsanable o insustancial, cuando su corrección no implique una variación en los elementos esenciales de la oferta, tales como las características fundamentales de las obras, bienes o servicios ofrecidos, el precio, los plazos de entrega o las garantías de los productos...*” Así, la norma es expresa al disponer el plazo de entrega como elemento esencial de la oferta, con lo cual resulta primordial determinar si con la subsanación se varía o no el plazo de entrega o algún otro elemento esencial. Ello implica contrastar el plazo de entrega dispuesto en el cartel, el plazo de entrega consignado en oferta –toda vez que el apelante afirma no variar lo ofertado- y el plazo de entrega del documento remitido como subsanación. Así, el cartel dispone en la cláusula 7 lo siguiente: “*Los plazos máximos de entrega por líneas son los siguientes: / Línea 1: 9 meses . / Línea 2: 3 meses (...)*” (folio 08 del cartel), con lo cual se está ante un límite máximo y no como un plazo específico definido a priori por la Administración. Por otra parte, se tiene que en el documento de oferta económica presentado por el consorcio apelante se consignó para la línea 1 lo siguiente: “*Periodo de ejecución: / El periodo de ejecución para la línea 1 es de 5 meses y para la línea 2 es de 2.5 meses;*” y en la oferta económica de la línea 2: “*Periodo de ejecución: / El periodo de ejecución para la línea 1 es de 5 meses y para la línea 2 es de 2.5 meses*” (hecho probado 9). Ahora bien, en cuanto al plazo dispuesto en el documento que adjunta al recurso conviene resaltar que el apelante en su recurso no realiza ejercicio alguno dirigido a acreditar que en efecto el contenido de la subsanación refleja los plazos que señaló en su oferta, por ejemplo, no relaciona así duraciones o períodos de ejecución a partir de las fechas de comienzo y fin dadas en el documento que marcan duraciones. En todo caso, se desprende del documento aportado junto al recurso de apelación, que para la línea 1 la actividad con el inicio más temprano inicia el 01/08/16 (folio 24 del expediente de apelación) y la actividad con finalización más tardía finaliza el 23/02/2017

(folio 29 del expediente de apelación). Así, la línea 1 se extiende del 01/08/16 hasta 23/02/17, contabilizado tal período de fecha inicial a fecha final se tiene que el plazo de ejecución o desarrollo supera los 5 meses ofertados originalmente para la línea 1. Ahora bien, respecto a la línea 2, visto el contenido del mismo documento, se tiene que la primera actividad inicia el 01/08/16 (folio 24 del expediente de apelación) y la última actividad termina el 15/11/16 (folio 30 del expediente de apelación), con lo cual supera los 2,5 meses ofertados. Ello implica la no concordancia entre el plazo ofrecido desde oferta con el considerado en la documentación que se pretende subsanar, aunado a que el apelante no explica a qué obedecen las razones de tales inconsistencias limitándose a afirmar lo siguiente: *“en nuestra oferta de manera expresa no solamente se indicó el plazo de entrega para cada línea, el cual se mantiene incólume en el programa de trabajo...”* (folio 06 del expediente de apelación); posición que mantiene al atender la audiencia especial al afirmar que *“entenderíamos la ventaja indebida si se hubiese modificado el precio, plazo o algún otro elemento sustancial ... más ello no ha acontecido”* (folio 287 del expediente de apelación) y que *“...el plazo de entrega fue propuesta (sic) desde la oferta y no ha sido modificado”* (folio 296 del expediente de apelación). Así, verificando su posición sobre que no modifica elementos esenciales para que proceda la subsanación, lo cierto es que sí existe una variación en el plazo planteado originalmente en oferta, aspecto que se vuelve aún más evidente cuando el apelante aporta documentación adicional al atender la audiencia especial respecto de la cual afirma -sobre lo que le cuestiona la Administración al atender la audiencia inicial-, que vuelve a *“adjuntar el Plan de Trabajo que en esencia corresponde a todos los elementos incorporados en la subsanación efectuado, pero dispuesto (acomodado) en forma distinta para una mejor comprensión de la Administración, en la cual se incorporan todos los elementos que en su criterio se omitieron (pese a no ser requeridos expresamente en el cartel para el plan de trabajo)...”* (folio 296 del expediente de apelación). De tal documento adicional que consta a folios del 318 al 322 del expediente de apelación (hecho probado 17) se derivan varias consideraciones. Se observa que las actividades de la línea 2 empezarían el 26/10/2016 (folio 321 del expediente de apelación) y finalizarían el 16/03/2017 (folio 322 del expediente de apelación), lo cual arroja un plazo que supera 4 meses, que no es consistente con el plazo indicado en el documento remitido como subsanación, ni con lo originalmente indicado en su oferta (hechos probados 9 y 17) con el agravante de que incluso supera el plazo máximo estipulado a nivel cartelario de 3 meses para la línea 2. Ahora, para la línea 1, la fecha inicial es el 26/10/2017 (folio 318 del expediente de apelación) y la fecha más extensa es el 11/04/2017 (folio 320 del expediente de apelación), siendo que el plazo se posiciona entre ambas fechas, mantendría

la inconsistencia señalada en cuanto a que el plazo resulta distinto a los 5 meses indicados en la oferta. Aunque el momento procesal oportuno para subsanar un elemento sobre el cual la Administración no solicitó subsanación, es con la presentación del recurso, según fue dicho, por lo que debió presentar un cronograma con plazos consistentes con los ofrecidos originalmente en su plica, lo dicho refleja los cambios planteados respecto al plazo que se detectan en tres momentos distintos generando incerteza al respecto. Además, el apelante cuestiona la trascendencia del incumplimiento de frente a la finalidad perseguida por la Administración y respecto a los demás participantes, toda vez que afirma no se está modificando ningún aspecto esencial o sustancial de la oferta como el plazo de entrega y otros elementos que afirma categóricamente no han sido alterados con la presentación del programa de trabajo, aspecto que según fue señalado, no coincide con todo lo expuesto ya que los plazos de la documentación que pretende subsanar no corresponden a los plazos ofertados. Asimismo, respecto al argumento de que el propio pliego contempla un plan de trabajo final, lo cierto es que independientemente de que se posibilite una modificación o ajustes en el contenido del plan de trabajo, en caso de que procediera para el caso en específico, ello no excluye la obligación de los oferentes de realizar un ejercicio serio y completo, apegado a sus posibilidades y realidad como empresa dirigido a cumplir los requisitos de admisibilidad y en particular el plan de trabajo, para constituirse en oferta válida. Así, las modificaciones permitidas a los contratistas en etapa de ejecución no implican la posibilidad para los oferentes de no cumplir o de presentar ofertas inconsistentes. Si bien es cierto las fechas exactas no se conocen aún y eventualmente podrían estar sujetas al momento de firma de contrato, entre otras circunstancias, lo cierto es que utilizando el “tiempo de ejecución” (folio 07 del expediente de apelación) según señala el mismo apelante en su recurso, la inconsistencia apuntada líneas arriba sobre la falta de correspondencia entre plazos ofertados en la plica y los plazos del documento, se mantiene; es decir, la inconsistencia no reside en las fechas sino en el plazo de ejecución propiamente. Tales inconsistencias suponen un vicio grave en la medida en que se trata de un elemento esencial de la oferta –plazo- que reviste importancia para la Administración al estipularlo como máximo y se constituye en un elemento importante a ser considerado por los oferentes al momento de elaborar y plantear su oferta ya que la forma en que distribuyan sus recursos está sujeta a plantear un plazo que nunca podría superar los máximos dispuestos en el cartel. Tal elemento ha sido variado de un documento a otro; por lo que adicionalmente debe considerarse lo dispuesto en el artículo 20 LCA, respecto a que el contratista está obligado a cumplir con cualquier manifestación formal realizada y



en este caso la manifestación de voluntad, se efectúa en el propio recurso refiriendo al documento aportado junto con este, lo que se traduce en un plazo incierto. Ello se agrava en la medida en que el cartel brinda plazos máximos, lo que fija en un límite pero no se trata de un plazo definido fijo o invariable; tal flexibilidad al plantear el cartel solo un límite superior –según fue dicho-, da un margen de acción considerable al apelante, lo que abunda en la incerteza del plazo, ello, por cuanto no se conoce cuál es el plazo específico para cada línea, y la Administración incluso le señala que *“Si bien es cierto indica en el recurso de apelación....”...que no se modifica ningún elemento esencial”* esta Administración considera que *sí efectivamente modifica lo ofertado inicialmente y que a pesar de presentar mediante subsanación...un plan de trabajo, reiteramos nuevamente que éste es incompleto”* (folio 155 del expediente de apelación). Así las cosas, se está ante la modificación del plazo de entrega lo que supone la modificación de un elemento esencial de la oferta, lo cual deviene en un vicio grave que amerita la inelegibilidad de conformidad con todo lo expuesto. A mayor abundamiento, conviene resaltar la posición de la Administración respecto a que pese a la subsanación se mantiene el incumplimiento y que el plan de trabajo resulta incompleto. La Administración expone que el plan de trabajo no consiste en una simple presentación de un cronograma de trabajo, lo cual sigue la posición señalada anteriormente respecto a que el cartel en la cláusula 9.1.1 contempla varios elementos, por citar algunos, el plan de trabajo, análisis interpretativo y explicativo y el gráfico de actividades versus tiempo de ejecución, este último identificado en el cartel como cronograma. Sobre el particular, conviene considerar que un cronograma es una lista o agrupamiento de tareas relacionadas donde se indica su orden y duración, opcionalmente se podrían incorporar otros elementos tales como recursos asignados y otras restricciones. Así, el cronograma es una herramienta de gestión importante para la planificación y seguimiento, actividades que se traducen eventualmente en la asignación de recursos; otra función es que muestra las interrelaciones entre actividades o tareas –como tipo más común de interrelación se pueden mencionar las dependencias- todo lo cual permite finalmente visualizar el proyecto y darle el adecuado seguimiento a su ejecución. En un proyecto de esta naturaleza que no es focalizado o puntual (espacio limitado geográficamente) -como podría ser la construcción de una edificación-, si no con gran cobertura geográfica, en el que se deben coordinar distintos frentes de trabajo y participantes, se hace importante contar con plan de trabajo para las coordinaciones respectivas. Para el caso específico, a modo de ejemplo, se tienen las coordinaciones con el contratista del control de calidad -punto 1.3.2 del cartel- donde se deben entregar informes de validación al órgano fiscalizador dentro de plazos establecidos a partir de las

fechas de entrega de los informes técnicos por parte de los adjudicatarios de las líneas 1 y 2. Circunscribiéndonos al contenido del cartel, se tiene que en la cláusula 9.1 se impone como requisito a los oferentes la presentación de un Plan de Trabajo, el gráfico de actividades vs tiempo de ejecución (cronograma) y PERT/CPM con ruta crítica y análisis por escrito interpretativo y explicativo. Entonces, tal y como se adelantó, se trata de varios elementos, no pudiéndose acreditar que el requisito de “plan de trabajo” se asimile o constituya únicamente, por ejemplo, al cronograma (gráfico de actividades vs tiempo de ejecución). Por lo tanto, de la literalidad de la cláusula no se puede desprender que con el aporte del cronograma se cumpla la totalidad del requisito, considerando todos sus elementos como puede ser la presentación del análisis interpretativo y explicativo. En adición a lo dicho, como el motivo de exclusión consiste en la no presentación de plan de trabajo y análisis interpretativo y explicativo, lo cual incluso reconoce el apelante en su recurso cuando afirma que el motivo por el cual la Administración descalificó su propuesta para ambas líneas refiere a que *“no cumple con aportar el plan de trabajo y el análisis crítico y explicativo del mismo”* (folio 02 del expediente de apelación). Sobre esto se pronunció la Administración al atender la audiencia inicial, la que manifiesta que persiste su incumplimiento y afirma que no aporta: *“PERT/CPM con ruta crítica / Análisis por escrito interpretativo y explicativo del mismo./ No se observa el cambio denominado “Predecesoras” por tanto es omiso en: señalar el orden de los trabajos, tareas y productos (entregables parciales y finales); en aclarar cuáles tareas se desarrollarán de previo, simultáneos o sucesivos; sin son tareas dependientes unas de las otras. / También no establece la fecha de entrega de los “entregables” hace referencia a “preparación de informes” sin hacer distinción de si es informe parcial o final (...)”* (folio 153 del expediente de apelación). A partir de ello, y sin apartarse del contenido literal del cartel en la cláusula 9.1.3, conviene hacer varios señalamientos. Respecto al “PERT”, el cual consiste en una representación gráfica de las tareas o actividades utilizando nodos para visualizar su secuencia y relaciones de dependencia, no se observa éste, sino que se observa el cronograma como una lista de actividades vs tiempo de ejecución y un diagrama. Del contenido del documento tampoco se observa referencia expresa a entregables finales y parciales, diferencia indicada desde el cartel. Ello, considerando los entregables que están definidos a nivel cartelario, dentro de los cuales se puede considerar por ejemplo, los informes que se realizan por bloques de islas de conformidad con la cláusula 1.3.1 que contempla informes parciales y finales. Respecto a “predecesoras” no se observan éstas, con lo cual no está expresamente indicado e identificado en el documento con toda seguridad el orden de las tareas, y por ende la dependencia entre ellas, con lo cual no está definido

de manera indubitable cuáles tareas se desarrollan de previo, simultáneas o sucesivas entre sí, es decir, carece de indicación sobre la coordinación entre tareas. Ello conduce a un riesgo que asumiría la Administración de interpretar relaciones entre tareas, y de allí la importancia de haber presentado alguna explicación que complementara la carencia de información del documento en los términos que el cartel lo solicitó. Ello conduce a considerar que como motivo de exclusión la Administración señaló de modo expreso que no aportó plan de trabajo ni análisis respectivo (hecho probado 12); y que el apelante al atender audiencia especial pronunciándose sobre los incumplimientos que expone la Administración, señaló que *“...en la oferta, sí se cumplió con los aspectos requeridos por el cartel, sin que fuese requerido en el pliego de condiciones,..., lo requerido correspondía a las actividades por realizar, los tiempos y los productos a entregar”* (folio 296 del expediente de apelación). Limitándonos al contenido literal del cartel y de la cláusula en particular que regulaba el requisito en cuestión –según se advirtió– es claro que el cartel solicitó elementos tales como análisis explicativo e interpretativo pese a ello no se aporta junto con el plan de trabajo traído a esta sede. Incluso, en audiencia especial el recurrente indica que: *“en cuanto al análisis interpretativo y explicativo...se enumeran las principales actividades a desarrollar para el alcance de todos los productos solicitados...”* (folio 297 del expediente de apelación), sin embargo, se trata de una lista sin mayor explicación como para asumirlo como análisis interpretativo y que en todo caso trae hasta este momento procesal cuando ello se imputó como un motivo de exclusión, por lo que debía aportarlo con el recurso. Asimismo, pese a que el cartel no es explícito sobre los requisitos del análisis interpretativo y explicativo, dando amplitud al alcance de éste, se requería al menos un ejercicio mínimo por parte de los oferentes al exigirse un análisis que atendiera a una “explicación” o “interpretación”. De ello se deriva, que se espera algún ejercicio, lo que ameritaba al menos un esfuerzo argumentativo por parte del apelante para poder tener por cumplido el requisito con una posición a favor de la conservación de ofertas, no habiéndose brindado elementos al respecto y no habiéndose identificado cuál era el análisis que aportaba en principio con el recurso y en qué consistía éste. Se insiste en que su obligación era presentarlo desde el recurso mismo, toda vez que el requisito se impuso como un motivo de exclusión. En adición a lo dicho, visto el documento aportado que consta a folios del 318 al 322 del expediente de apelación se detectan inconsistencias respecto al primer documento tales como: en el segundo hay una menor cantidad de actividades, 48 (en el segundo) versus 77 (en el primero), se identificaron actividades que fueron eliminadas del segundo, tales como de la 1.1. a la 1.5; otras actividades están duplicadas como la 1.1.6 que se contempla en la actividades 7 y 27; actividades que cambiaron de

duración como la 6.1.4.1 que pasa de 5 días (folio 29) a 7.5 días (folio 319); cambio de nombre como en la actividad 1.1.7 que originalmente correspondía a “Reconocimiento de campo línea 1 bloque 7” (folio 24 del expediente de apelación) y luego es “Reconocimiento de campo línea 2 (folio 321 del expediente de apelación); inconsistencias que aunado a la falta del análisis interpretativo y explicativo, generan incertidumbre respecto de la documentación aportada con la cual se pretende subsanar los requisitos por los cuales se excluyó. En razón de todo lo dicho se impone declarar sin lugar el recurso. **II.SOBRE LA NULIDAD ABSOLUTA DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN. A) Sobre la determinación de la razonabilidad del precio de las adjudicatarias de las líneas 1 y 2.** Pese a lo expuesto en relación con la legitimación del recurrente, se estima pertinente para el caso concreto proceder a analizar el incumplimiento imputado por la apelante respecto al precio inaceptable de las empresas adjudicatarias de las líneas 1 y 2, esto de manera oficiosa a fin de determinar si la gravedad de lo planteado amerita la nulidad del acto de adjudicación. Tal determinación se da con ocasión de los alegatos y actuaciones de las partes, lo que incluso condujo a este órgano contralor a requerir criterio técnico al Equipo de Gestión y Asesoría Interdisciplinario (EGAI) que a su vez fue puesto en conocimiento de todas las partes. Es criterio de esta Contraloría General, que considerando las particularidades de lo planteado desde el recurso, las argumentaciones de las partes y el resultado del criterio técnico emitido, en atención al análisis casuístico propio de la materia de contratación y al análisis realizado por este órgano contralor como jerarca impropio se encuentra habilitación suficiente para pronunciarse sobre el punto en cuestión. Esto se realiza con fundamento en lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley No. 7428) el cual dispone respecto a la declaración de nulidad que “ *Dentro del ámbito de su competencia, la Contraloría General de la República, de oficio o por reclamo del titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, podrá declarar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, que advierta en los actos o contratos administrativos de los sujetos pasivos, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley general de la Administración Pública, ...La anulación o desaprobación de un acto o de un contrato administrativo por vía de recurso, en ejercicio de tutela administrativa, se regirá por sus propias reglas. ...La Contraloría, siguiendo los procedimientos propios del respectivo recurso, podrá declarar de oficio la nulidad de un acto o de un contrato administrativo recurrido, por motivos no invocados por el recurrente, solo cuando la nulidad sea absoluta.*” El apelante a) en primer término cuestiona la oferta de la adjudicataria de la línea 1 Topgua S.A., se refiere al contenido del artículo 30 del RLCA y señala que según consta en el sistema de compras públicas electrónica, el presupuesto disponible de la Administración para la posición No. 1, alcanza la suma de ¢102.020.648,00 y que la oferta de la adjudicataria alcanzó el

monto de ¢148.337.847,60. Expone que según se observa en el "Análisis técnico- económico" efectuado por la Administración se indica que la evaluación económica se basa y se encuentra dentro de los márgenes esperados de la "Metodología para la Evaluación de Ofertas Institucional", según acuerdo de Junta Administrativa J317-2016. Sin embargo, señala que dicha afirmación se realiza partiendo del monto adjudicado por las tres líneas, cuando el análisis del precio debe realizarse sobre cada oferta y disponible o precio de mercado respectivo, por lo que aplicando el rango de aceptación de la Administración del +/- 20% se obtiene que el monto cotizado supera el tope de la banda, por lo que no solo el precio es excesivo, sino que se encuentra muy por encima del presupuesto con que cuenta la Junta para su adjudicación, remite a cuadro con el rango de aceptación del 20% superior e inferior a partir del monto presupuestado para la línea 1 de ¢102.020.648,00 y el monto ofertado por la adjudicataria Topgua S.A. -¢148.337.847,60-. Manifiesta que conforme lo expuesto, según el propio criterio institucional, queda acreditado que la oferta de la firma adjudicataria Topgua S.A. debe ser excluida del concurso, toda vez que su precio es inaceptable, por cuanto supera los precios de su estudio de mercado en más de un 20% (cerca de 26 millones), y adicionalmente sobrepasa el presupuesto con que se cuenta para adjudicar la línea 1.

**b)** Adicionalmente, respecto a la adjudicataria de la línea 2 Topografía S.A. remite de nuevo al artículo 30 del RLCA y manifiesta que en el sistema de compras públicas consta que el presupuesto disponible de la administración para la posición No. 2 alcanza la suma de ¢57.985.352 y que la oferta de dicha adjudicataria alcanzó el monto de ¢44.898.000. Señala que en análisis técnico-económico se indica que la evaluación económica se basa y se encuentra dentro de los márgenes esperados de la "Metodología para la Evaluación de Ofertas Institucional" según acuerdo de Junta Administrativa J317-2016, sin embargo, indica que dicha afirmación se realiza partiendo del monto adjudicado por las tres líneas cuando el análisis del precio debe realizarse sobre cada oferta y disponible o precio de mercado respectivo. Señala que aplicando el rango de aceptación de la Administración del +/- 20% se obtiene que el monto cotizado se encuentra por debajo del piso de la banda del presupuesto del estudio de mercado. Por lo tanto el precio no sólo es ruinoso sino que se encuentra muy por debajo del presupuesto con que cuenta la Junta para su adjudicación. Remite a cuadro en donde se señala el monto presupuestado de ¢57.985.352,00 para la línea 2 con el rango inferior de ¢46.388.281,60 y con el monto de oferta de ¢44.898.000,00. Afirma que según el propio criterio institucional, la oferta de la adjudicataria Topografía S.A. debe ser excluida por precio inaceptable al ser ruinoso al estar muy por debajo del presupuesto del estudio de mercado. La

adjudicataria Topografía S.A. afirma que su oferta es idónea legal, técnica y financieramente, y aunque el apelante invoca fallas, indica que constituyen criterios subjetivos que no encuentran fundamento en la normativa ni el cartel, siendo que los supuestos incumplimientos señalados no se configuran en la esfera de la realidad. La adjudicataria Topqua S.A. señala que el apelante manifiesta que el costo es excesivo tomando como referencia el presupuesto que consta para la línea uno en el sistema de compras públicas electrónicas de ¢102.020.648,00 pero que en dicho "manual" se establece, en el punto D que: *"Acorde con lo expuesto, la Administración ha decidido establecer como variable para determinar si un precio es o no inaceptable, que se encuentre dentro de un rango de más-menos (+-) 20% sobre la estimación original definida con base en el estudio de mercado realizado por la unidad solicitante del bien o servicio a adquirir./ Por tanto, todas aquellas variaciones en el precio cotizado, que se encuentren dentro del rango de más-menos (+) 20% respecto del precio estimado para la contratación, se considerarán razonables. Sin embargo, aquellas variaciones que se encuentren fuera de este rango, deberán ser analizadas por la Unidad Solicitante (Administrador del Contrato), a efectos de determinar si el precio resulta o no inaceptable."* Señala que de ello se deduce que el 20% se debe calcular con el presupuesto total estimado, el cual asciende a ¢207.658.000.00. Remite a los montos adjudicados por línea y al total adjudicado de ¢229.735.847.60 y afirma que el total presupuestado es de ¢207.658.000.00, el 20% de esa cifra es de ¢41.531.600.00 y sumados ambos montos se tiene un total de ¢249.189.600, cifra que es menor al monto total adjudicado. La Administración afirma que aplicó la evaluación económica dentro de los márgenes esperados en la "Metodología para la Evaluación de Ofertas Institucional", según acuerdo J317-2016, y remite a su contenido, específicamente la fase IV sobre revisión y análisis de ofertas. Expone que en la metodología indica los porcentajes son referentes a la estimación inicial realizada para el procedimiento que en este caso es de ¢207.658.000.00, por lo que se tomó el monto ofertado para las tres líneas de contratación y se aplicó la metodología resultando a partir del presupuesto del estudio de mercado de ¢207.658.000, como monto superior ¢249.189.600 y como monto inferior ¢166.126.400. **Criterio de la División:** Como punto de partida, debe considerarse el contenido del pliego cartelario de frente a la forma en que se ha dispuesto en él, el objeto contractual. Como ya se ha indicado, la contratación está compuesta por varias líneas, y en el cartel se consigna lo siguiente: *"Esta contratación contiene **tres líneas**. / **La Línea 1** la constituye el punto **5.1** de éste cartel y no se permite oferta parcial, es decir, se debe de cotizar por la totalidad de los 7 bloques. / **La Línea 2** corresponde al punto **5.2** de éste cartel y no se permite oferta parcial, es decir, se debe de cotizar por la totalidad del bloque*

denominado *Isla Chira*. / Se acepta que el oferente interesado presente únicamente oferta para la **línea 1** o **línea 2**, o bien por ambas líneas. / El oferente que cotice o bien resulte adjudicatario en las **líneas 1 y 2** del cartel no podrá cotizar ni resultar adjudicatario en la **línea 3** y viceversa. / **La Línea 3** corresponde al punto **5.3** de este cartel” (folio 4 del cartel) (resaltado corresponde al original). Por otra parte, en el cartel se estipula: “5.1 Línea 1 de Contratación: / Esta línea de contratación comprende los bloques de islas enumerados del 1 al 7 (24 islas) (...) 5.2 Línea 2 de Contratación: / Esta línea de contratación corresponde a la isla Chira (...) 5.3 Línea 3 de Contratación: / 5.3.1 Control de calidad para los bloques de islas enumerados del 1 al 7 (24) (...) 5.3.2 Control de calidad para la isla Chira” (folios 5,6 y 7 del cartel). Así las cosas, se tiene una contratación visualizada por líneas, identificables por separado, y que incluso existe una restricción expresa y contundente en el cartel para ofertar y resultar adjudicatario en la totalidad de las líneas –un mismo adjudicatario para todas las líneas-, ya que se prohíbe de modo expreso que el adjudicatario de líneas 1 y/o 2 cotice o resulte adjudicatario de la línea 3 y viceversa; lo cual implica necesariamente la imposibilidad de que un solo oferente resulte adjudicatario para la totalidad de la contratación. Ahora bien, para efectos de analizar el punto en cuestión conviene reflejar el escenario fáctico bajo el cual se desarrollan los argumentos. Así, se tiene que la Junta Administrativa del Registro Nacional promovió la licitación de referencia para la “Delimitación Digital Georeferenciada de la Zona Pública de la Zona Marítimo Terrestre de las Islas Marítimas ubicadas en el Océanos Pacífico de Costa Rica”, resultando la recomendación de adjudicación y la adjudicación misma de las líneas 1 y 2 por las sumas de ₡148.337.847,60 y ₡44.898.000,00 respectivamente (hechos probados 1 y 11.2). Ello, según lo ofertado por ambas adjudicatarias (hechos probados 5 y 7.8). Ahora bien, por otra parte destaca que en el expediente digital se consigna como presupuesto estimado unitario para la línea 3 la suma de ₡47.652.000, para la línea 2 la suma de ₡57.985.352 y para la línea 1 la suma de ₡102.020.648; y como parte de la información de la contratación se consigna “Monto de presupuesto estimado // ₡207.658.000 / Total de monto de presupuesto // ₡207.658.000” (hecho probado 2); monto que se ajusta a su vez como costo estimado para la licitación, al momento de aprobarse el inicio del procedimiento por parte de la Junta Administrativa del Registro Nacional (hecho probado 3). De lo anterior es clara la existencia de un estimado unitario para cada una de las tres líneas que componían la contratación, que alcanza la suma ₡207.658.000 –considerando redondeo-. Ahora bien, destaca el análisis realizado por la Administración en documento denominado Análisis Técnico y Económico de Ofertas de la licitación de referencia, en el cual se manifiesta que la evaluación económica se basa y está dentro de los márgenes esperados en la Metodología para la Evaluación

de Ofertas Institucional, según acuerdo de Junta Administrativa **J317-2016** y se brinda un cuadro en los siguientes términos:

<b>RANGO ACEPTACION (20%)</b>		
<b>PRESUPUESTO ESTUDIO DE MERCADO</b>	<b>Superior</b>	<b>Inferior</b>
Monto Presupuestado: 207 658 000	249 189 600	166 126 400

(hecho probado 12.3). Tal manifestación es reiterada por la Administración licitante al atender la audiencia inicial, por cuanto invoca el empleo de la metodología de evaluación de ofertas dispuesta en el acuerdo no. J317-2016 tomado por la Junta Administrativa del Registro Nacional y mantiene la posición de que aplicó la evaluación económica dentro de los márgenes esperados en la “Metodología para la Evaluación de Ofertas Institucional”. Esto es reiterado por la Administración al atender la solicitud de este órgano contralor para que ampliara lo dicho en la audiencia inicial respecto a los argumentos referidos al precio inaceptable. Ante tales manifestaciones, este órgano contralor requirió la remisión de dicho acuerdo, lo cual fue atendido. Destaca de su contenido, que fue tomado en sesión ordinaria de la Junta Administrativa del Registro Nacional no. 25-2016 celebrada el 11 de agosto 2016 y que se acordó: *“Tener por recibido el oficio DGL-0993-2016 de fecha 5 de agosto 2016 Aprobar la Metodología de Evaluación de Ofertas Institucional, la cual deberá ser aplicación en el Registro Nacional”*; por su parte, al oficio No. DGL-0993-2016 se adjunta propuesta para la “Metodología para Evaluación de Ofertas Institucional” de ella destaca a folio 05 del documento en archivo digital que señala: *“El objetivo de la presente metodología, es establecer el procedimiento para determinar si el precio ofertado por un proveedor, resulta o no inaceptable (...) D. (...) Acorde con lo expuesto, la Administración ha decidido establecer como variable para determinar si un precio es o no inaceptable, que se encuentre dentro de un rango de más-menos (+-) 20% sobre la estimación original definida con base en el estudio de mercado realizado por la unidad solicitante del bien o servicio a adquirir. / Por tanto, todas aquellas variaciones en el precio cotizado, que se encuentren dentro del rango de más-menos (+-) 20% respecto del precio estimado para la contratación, se considerarán razonables. Sin embargo, aquellas variaciones que se encuentren fuera de este rango, deberán ser analizadas por la Unidad Solicitante (Administrador del Contrato), a efectos de determinar si el precio resulta o no inaceptable. / Se establece el parámetro de más-menos (+-) 20% respecto a la estimación original de la contratación, por ser éste un parámetro que se considera razonable, tomando en cuenta que (...)”* **METODOLOGÍA PARA EVALUACIÓN DE OFERTAS (...)** Fase I: Estudio de Mercado / Corresponde a cada unidad administrativa que gestione la compra (...) realizar el estudio de mercado que permita determinar el costo estimado de la misma (...) Fase II: Inicio de la Contratación (...)



*Fase III: Elaboración del Cartel (...) Fase IV: Revisión y análisis de ofertas (...) La unidad solicitante validará que las ofertas elegibles (...) estén dentro del rango del más-menos (+-) 20%, respecto de la estimación inicial realizada para el procedimiento de contratación. En caso de que el monto ofertado no se ajuste al rango, realizará el análisis respectivo para determinar si el precio es inaceptable. Dicho análisis deberá realizarse de conformidad con lo establecido en el Art. 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. / Concluido el análisis de razonabilidad del precio, emitirá la motivación necesaria, la cual debe ser sustentada conforme a lo que establece el ordenamiento jurídico vigente, y hará la declaratoria correspondiente indicando si la oferta analizada presenta o no un precio inaceptable (...)*" (archivo digital a folio 377 del expediente de apelación). De lo anterior destacan varios elementos: que el objetivo de la metodología es poder establecer si el precio ofertado por un proveedor es o no aceptable; que la variable de "aceptabilidad" corresponde a una banda fijada en +/- 20% de la estimación original de la contratación; que la estimación se deriva de un estudio de mercado; y que las ofertas deben encontrarse dentro del rango del +/- 20% respecto de la estimación. Sin dejar de lado lo dicho, se tiene que el cartel no remite a la metodología establecida en el acuerdo No. J317-2016, la cual incluso es emitida con posterioridad a la apertura de ofertas llevada a cabo en julio 2016 (hecho probado 4) toda vez que el acuerdo de junta fue emitido el 11 de agosto 2016 según fue dicho. Al respecto, en el cartel no necesariamente debe estipularse lo referido a la forma en que se realizará el análisis de razonabilidad, de conformidad con la posición de este órgano contralor expuesta en resolución No. R-DCA-641-2015 de las 15:21 horas del 20 de agosto 2015 en cuanto a que: *"En reiteradas ocasiones, esta Contraloría General ha expuesto que el criterio de la evaluación de la razonabilidad puede no haber estado regulado en el cartel del concurso, pero la Administración al momento de llevarla a cabo debe explicar la metodología utilizada y a la vez que la misma sea aplicada de igual manera a todas las ofertas, no permitiéndose evaluaciones basadas en criterios diferentes."* No obstante, las argumentaciones de las partes referidas a que la metodología es la establecida con anterioridad al inicio de la contratación o que los oferentes presentaron propuestas bajo los supuestos de tal metodología no resulta procedente bajo los términos planteados. Ahora bien, ante el alegato del apelante y la posición mantenida por la Administración, así como las argumentaciones de las adjudicatarias, se procedió a solicitar criterio técnico al EGAI mediante oficio No. 14926 (DCA-2831) del 11 de noviembre del 2016 para que se pronunciara si a través de la metodología empleada por la Administración se logra determinar la razonabilidad del precio de las ofertas individualmente para las líneas No. 1 y No. 2. Dicho criterio fue rendido mediante oficio no. DCA-2864 del 15 de noviembre del 2016 el cual consta a folios del 398 al 413 del expediente de apelación y cuyo contenido integral sirve de base técnica para la presente

resolución (hecho probado 18). Ahora, retomando lo referido a la metodología antes dicha y que la Administración reitera fue la empleada, lo cual se constata en el propio Análisis Técnico y Económico de Ofertas (hecho probado 12.3) destaca lo expuesto por la instancia técnica en el apartado V del criterio, que precisamente aborda lo referido a la metodología para el análisis de razonabilidad, y respecto a lo cual afirma que: *“deviene necesario analizar el contenido de esa metodología aplicada por la Administración para evaluar la razonabilidad del precio cotizado”* (folio 405 del expediente de apelación). Así, retomando lo ya indicado respecto al contenido de la metodología en cuestión implícita en el acuerdo No. J317-2016 la instancia técnica expone: *“La metodología expresamente señala que su objetivo es determinar “si el precio ofertado por un proveedor, resulta o no inaceptable”. /Como puede observarse la afirmación se hace a nivel de proveedor, de forma tal que cuando se tienen tres proveedores, este objetivo sólo podría tenerse por cumplido, determinando si el precio de cada uno de ellos es inaceptable o no de acuerdo con los parámetros establecidos (...) la Administración (...) estableció un presupuesto estimado para cada una de las líneas, lo que posibilita que el análisis se realice para cada uno de los proveedores (...) No obstante, la metodología también se refiere al parámetro para el cálculo del rango de aceptación indicando que sería “respecto del precio estimado para la contratación” o “respecto de la estimación inicial realizada para el procedimiento de contratación”, estas referencias no resultan claras, particularmente cuando se está ante un objeto contractual o procedimiento compuesto por diferentes líneas, ya que si bien aritméticamente es posible establecer el rango de aceptación con la sumatoria de los presupuestos estimados para cada línea (presupuesto o estimación total de la contratación), no queda claro cómo mediante esta forma de cálculo se estaría valorando realmente la razonabilidad de los precios cotizados en cada línea. / Más aún llama la atención que luego de las referencias indicadas en el párrafo anterior, la propia metodología señala que “Concluido el análisis de razonabilidad del precio, emitirá la motivación necesaria, (...) y hará la declaratoria correspondiente indicando si la oferta analizada presenta o no un precio inaceptable”, lo que da énfasis a que el objetivo es analizar si el precio de cada oferta presentada es razonable o inaceptable” (folios 406 y 407 del expediente de apelación)(subrayado no corresponde al original). Ahora bien, respecto a la aplicación de la metodología propiamente se tiene que la Administración al atender audiencia inicial afirma que los porcentajes (+/-20%) son referentes a la estimación inicial para el procedimiento por lo que tomó todo el monto ofertado por las tres líneas de la contratación (folio 160 y 161 del expediente de apelación). Respecto al proceder de la Administración en el criterio técnico se indica que con ello: *“la Administración no estableció un rango de aceptación para cada una de las líneas, sino que a partir de su lectura de la metodología, determinó un rango de aceptación único para el procedimiento a partir del monto total estimado (sumatoria de los presupuestos de las tres líneas). Y (...) que dicho parámetro fue aplicado al monto total adjudicado, independientemente de las diferencias existentes entre las tres líneas”* (folio 408 del*

expediente de apelación). Así, según lo indica la instancia técnica y se desprende de lo expuesto por la Administración y se consigna en su análisis (hecho probado 12.3) se tomó el monto adjudicado – sumatoria de las tres líneas- que asciende a ₡229.735.847,60 concluyendo que se encuentra dentro de los valores del rango de aceptación, rango que como ya se indicó fue calculado considerando la estimación inicial del procedimiento, es decir, con el monto total que resulta de sumar el presupuesto estimado para cada línea. Vista la aplicación de la metodología en el caso concreto, ha de determinarse si a partir de ello se logra determinar la razonabilidad del precio de las ofertas individualmente para las líneas 1 y 2 según fue consultado, siendo medular lo planteado por el EGAI en los siguientes términos: *“... esta instancia técnica considera que 1) aplicar la banda del +/- 20% sobre el monto total presupuestado por la Administración para el procedimiento y 2) contrastar el rango de aceptación resultante con el monto total adjudicado, no permite determinar si el precio ofertado en cada una de las líneas es razonable o inaceptable, considerando la naturaleza del objeto de la contratación, las características de las líneas adjudicables y las disposiciones cartelarias para efectos de cotización (...)”* (folio 409 del expediente de apelación). En tal sentido, también destaca lo planteado respecto a que la comparación de la totalidad del monto adjudicado con el monto total estimado de la contratación, posibilita que se den compensaciones entre los precios adjudicados a cada oferente –considerando que se está ante tres líneas distintas y con tres adjudicatarios diferentes-, lo que podría arrojar resultados tales como que el precio total adjudicado esté dentro del rango, pero se deja sin analizar el precio ofertado y adjudicado individualmente. Respecto a las compensaciones que podrían darse entre las ofertas pese a no ser individualmente razonables pero que a partir de considerar el monto total adjudicado pueden encontrarse dentro del rango de razonabilidad, se estima pertinente hacer notar los porcentajes identificados por la instancia técnica sobre el peso relativo por línea, del monto estimado de la contratación. Para ello se brindó información en el criterio, en el cuadro No. 1 identificado como “Presupuesto estimado por la Administración, por línea y total” que consta a folio 402 del expediente de apelación: el monto presupuestado por la línea 1 de ₡102.020.648,00 representa un 49,13% de la estimación, la línea 2 estimada en ₡57.985.352,00 representa un 27,92% de la estimación y finalmente la línea 3 representa un 22,95%. Según lo apunta la instancia técnica, las diferencias en el peso que tiene cada una de las tres líneas dentro de la contratación, por ejemplo de casi un 50% -línea 1- frente a un 23% -línea 3-, inciden en: *“las inconsistencias que surgen al realizar el análisis de razonabilidad del precio tomando como parámetro el presupuesto total estimado por la Administración (sumatoria del presupuesto estimado para cada línea)”* (folio 402 del expediente de

apelación). En el mismo orden de ideas, destaca el porcentaje que respecto del total estimado de la contratación representa el monto adjudicado por cada línea, lo que hace ver la instancia técnica en cuadro No. 3 del criterio rendido -a folio 404 del expediente de apelación- del cual se desprende que del monto adjudicado de ¢229.735.847,60, el monto adjudicado para la línea 1 responde a un 64,57%, para la línea 2 un 19,54% y para la línea 3 un 15,89%, lo que hace ver un peso porcentual bastante diferente entre líneas; siendo que en el criterio se afirma: *“inciden en las inconsistencias que surgen al realizar el análisis de razonabilidad del precio tomando como parámetro el presupuesto total estimado por la Administración (sumatoria del presupuesto estimado para cada línea)”* (folio 404 del expediente de apelación). Todo lo anterior, deviene en que a partir de lo efectuado por la Administración, una oferta individualmente considerada puede no resultar razonable o dentro del rango de la banda pero consideradas las tres líneas podría llegar a serlo a partir de compensaciones con los montos de las otras dos ofertas. Dicho lo anterior, y asentadas las deficiencias en la aplicación de la metodología en los términos planteados ha de considerarse que la instancia técnica procedió a: *“comparar el monto adjudicado por línea con el rango de aceptación calculado a partir del presupuesto estimado por la Administración para cada línea”* (folio 411 del expediente de apelación). Tal ejercicio arrojó resultados en los siguientes términos:

Línea	Estimados por la Administración	Rango de aceptación		Oferta adjudicada	Resultado
		Mínimo	Maximo		
Línea 1	¢102.020.648,00	¢81.616.518,40	¢122.424.777,60	¢148.337.847,60	Inaceptable (supera el valor máximo)
Línea 2	¢57.985.352,00	¢46.388.281,60	¢69.582.422,40	¢44.898.000,00	Inaceptable (es inferior al valor mínimo)

Así, la adjudicataria en la línea 1 no se encuentra dentro de la banda al analizarse la oferta individualmente; lo mismo ocurre en el caso de la línea 2. Ello conduce a entender que la metodología considerada podría resultar válida para otro tipo de concursos –como en donde sólo haya una línea o un solo adjudicatario-, pero no para el caso particular donde se tiene una contratación visualizada por líneas y en donde no es factible la adjudicación de las líneas 1 o 2 con la 3 según fue dicho. Ahora bien, de acuerdo con el criterio técnico de EGAI se presenta un precio ruinoso para el caso de la adjudicataria de la línea 2 y un precio excesivo para la línea 1, todo lo cual conduce a afirmar que se está ante precios no razonables y por ende inaceptables originando su exclusión, al amparo del artículo 30 del RLCA, lo cual implica que ambas adjudicatarias resultan inelegibles. Con lo anterior resalta lo señalado por la instancia técnica en cuanto a que: *“queda*

*demostrado que la metodología empleada por la Administración arrojó un monto total adjudicado que se encontraba dentro del rango de aceptación del monto del total presupuestado por la Administración, al compensar parcialmente el exceso de la línea 1 con las insuficiencias de las líneas 2 y 3; sin embargo, encontrarse dentro de ese rango de aceptación global, no significa que cada una de las líneas, consideradas individualmente, no sean excesivas o insuficientes” (folio 412 del expediente de apelación). Así, la aplicación de la metodología en los términos en que se realizó en el caso concreto, no determinó en modo alguno la razonabilidad del precio de las ofertas individualmente consideradas. Tal individualidad del análisis de razonabilidad amerita ser destacada partiendo de la lógica a la que apunta el análisis del precio ofertado, no del monto total de la contratación por adjudicar. Respecto a la finalidad del estudio de razonabilidad del precio destaca del citado criterio: “...la finalidad de un estudio de razonabilidad de precios es evaluar si el precio del bien o servicio que se pretende adquirir es proporcional y equitativo respecto de los precios de mercado bajo condiciones de similar naturaleza (...). Este estudio se constituye en una herramienta que permite a la Administración mitigar el riesgo de que el oferente incumpla con sus obligaciones contractuales como resultado de un precio ruinoso o no remunerativo, así como coadyuvar al buen uso de los fondos públicos, señalando como inaceptables aquellos precios que sean superiores a los normales de mercado (...) de manera que se pueda excluir tanto a aquellos oferentes cuya cotización haga presumir que no se cumplirá con las obligaciones contractuales como resultado de un precio ruinoso o no remunerativo, como a los que al cotizar precios superiores a los normales de mercado resultan inaceptables para una sana inversión de los fondos públicos” (folios 408 y 412 del expediente de apelación). Es lo cierto, que la satisfacción del interés público debe analizarse desde la perspectiva del adecuado uso de los fondos públicos, de protección a la Hacienda Pública; de que en efecto la Administración pague lo que debe pagar –no pague de más como sería el caso del precio excesivo- y que reciba aquello por lo que paga, con la seguridad razonable de que se ejecutará el objeto contractual, sin riesgos de que la empresa no pueda ejecutar el contrato por resultar el monto ofertado insuficiente para ello –como sería el caso del precio ruinoso-. Por su parte, los principios que rigen la materia de compras públicas deben ser entendidos y aplicados de manera integral, considerando el componente básico de la contratación administrativa: que esta se realiza con miras a la satisfacción del interés público; con lo cual, la eficiencia y eficacia no pueden ser vistas únicamente de frente al principio de conservación de ofertas, sino que dicho principio contempla el uso eficiente de los fondos públicos, lo cual incluso tiene sustento legal toda vez que el artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa que dispone que: “Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de*

la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales” (subrayado no corresponde al original). Es decir, se impone como una base a partir de la cual se realiza el análisis de las circunstancias particulares, siendo que el análisis de razonabilidad constituye una actuación dentro del procedimiento de contratación que se ve permeada por dicho uso eficiente de los recursos. En el mismo sentido, se tiene que el RLCA en el artículo 2 respecto al principio de eficiencia señala que se debe tender a la selección de la oferta más conveniente: “...para el interés público e institucional, a partir de un correcto uso de los recursos públicos...”; y respecto al principio de eficacia reafirma que la contratación administrativa “estará orientada al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración”; sana administración que contempla precisamente el adecuado uso de los recursos públicos. Se insiste así, en que la finalidad del análisis de razonabilidad es determinar que en efecto las ofertas propiamente, sean razonables, no que la sumatoria de lo ofertado por los oferentes, a saber, el monto total recomendado o adjudicado se encuentre dentro de los rangos que suponen estar dentro del margen de razonabilidad. Una posición contraria atenta contra la máxima jurídica de que el Derecho es lógico y contra la lógica misma como principio elemental, materializados en el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública al disponer que: “En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.” Así, si bien la Administración puede determinar la forma en que procederá con el análisis de razonabilidad y plantear una metodología lo cual realiza en ejercicio de sus potestades discrecionales, tal discrecionalidad no es irrestricta y se sujeta a límites. Al respecto, incluso el artículo 160 del mismo cuerpo legal dispone que “el acto discrecional será inválido, además, cuando viole reglas elementales de lógica, de justicia o de conveniencia, según lo indiquen las circunstancias de cada caso”, lo que pone en entredicho la validez de tal metodología –y que permea al acto final del procedimiento- considerando las particularidades propias de la contratación. Sobre la lógica que ha de imperar en las conductas administrativas en resolución del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, sección primera N° 0027-2014 de las 16:10 horas del 10 de abril 2014 se indicó: “... dicha discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad, ni es irrestricta, dado que tiene como límites la lógica la justicia y la razonabilidad. “(...) ese halo de discrecionalidad, se encuentra sujeto al control judicial bajo los límites estrictos de la juridicidad (legalidad en sentido amplio)(...) el Juez verificará que no se dicten actos de esta naturaleza contrarios a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia, y como parte de ellos, se

agregan aquí, la proporcionalidad, la razonabilidad y la racionalidad que deben campear toda conducta administrativa". Dicho lo anterior, y en otro orden de ideas, la empresa Topgua S.A. al atender audiencia respecto al criterio técnico rendido, manifiesta que de considerarse el presupuesto estimado de la línea 1 y aplicando el porcentaje de aceptación de +/-20% se tendría una tarifa mínima por debajo de la tarifa mínima de honorarios permitida según el Decreto No. 17481-MOPT. Ante ello conviene indicar que lo que apunta la adjudicataria correspondería a una eventual consecuencia del empleo de la banda definida por la Administración (particularmente el menos (-) 20%) en relación con la estimación de mercado; no obstante, debe recordarse que el cartel dispone que: "24 de las 25 islas marítimas, se han agrupado en 7 (siete) bloques de islas, y la isla restante corresponde a isla Chira..."(folio 1 del expediente de apelación); así como que la "contratación contiene tres líneas. / La Línea 1...se debe de cotizar por la totalidad de los 7 bloques / La Línea 2...se debe de cotizar por la totalidad del bloque denominado Isla Chira" (folio 4 del expediente de apelación). Por lo tanto, la línea 1 corresponde a 24 islas agrupadas en 7 bloques y la línea 2 a una sola isla, sin embargo, la adjudicataria plantea un ejercicio aritmético para sustentar su argumento sobre la Línea 1 compuesta de 24 islas, pero la información que utiliza corresponde a las 25 islas, es decir a la Línea 1 y 2, de forma tal que la información con la que sustenta su dicho no es comparable entre sí. Lo anterior se desprende de la tabla del cálculo de costos según tarifas mínimas aportada por la adjudicataria y visible a folio 444 del expediente de apelación. Frente a esto se hace notar que la argumentación planteada por dicha adjudicataria toma como base los montos de tarifas mínimas a partir de la consideración de ambas líneas (25 islas) versus el monto mínimo que alcanzaría la banda inferior (-20%) de la línea 1; lo cual no resulta comparable. Es decir, es incomparable el -20% de la línea 1 (monto banda mínima de la línea 1) frente a los montos mínimos para honorarios derivados de la consideración de la línea 1 más la línea 2. Ahora bien, más allá de las inconsistencias antes indicadas, resulta pertinente señalar que aún en la eventualidad de que el monto correspondiente al rango inferior de aceptación, en cualquiera de las líneas, resultara menor a las tarifas mínimas, esto sería consecuencia de la definición, por parte de la Administración, de un 20% como límite inferior del rango, pero ello no cambiaría la posición ya externada de este órgano contralor, en el sentido de que la finalidad del análisis de razonabilidad, dadas las condiciones particulares de esta contratación, no se satisface al comparar el monto total adjudicado con el monto total estimado para el procedimiento, tal y como lo realizó la Administración. Asimismo, no se omite indicar que cuando se está ante un objeto contractual con tarifas mínimas reguladas, es deber de la Administración verificar que los

parámetros de la metodología de evaluación de razonabilidad del precio que se empleará, no solo cumplan con la finalidad esperada en los términos del artículo 30 del RLCA, sino que también resulten contestes con las regulaciones tarifarias respectivas. Valga indicar que la empresa Topgua S.A. al contestar audiencia final remite prueba y efectúa un nuevo ejercicio argumentativo y cálculos en relación con el cumplimiento de tarifas, todo lo cual al haber sido remitido hasta la referida audiencia final, no puede ser atendido al no haberse aportado en el momento procesal oportuno. En cuanto a las manifestaciones de la empresa Topografía S.A. en relación con la solicitud y emisión de criterio técnico conviene indicar que el principio de integralidad de ofertas y/o cartel supone algo distinto a lo planteado por dicha adjudicataria; no está referido al análisis de las tres líneas de forma integral, lo que conllevaría por ejemplo, pretender equilibrar los montos ofertados entre tres oferentes distintos y líneas distintas, a saber, líneas 1, 2 y 3. Asimismo, conviene indicar que el apelante realiza un ejercicio argumentativo y probatorio suficiente para evidenciar la aplicación de la metodología para la determinación de la razonabilidad de las ofertas, ejercicio numérico, razonable y que atiende a la lógica que plantea desde el recurso. De todo lo expuesto, se deriva que el acto de adjudicación de las líneas 1 y 2 deviene en nulo, nulidad que aquí se declara. Lo anterior se realiza con fundamento en lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y en el numeral 223 de la Ley General de la Administración Pública que dispone: “1. Solo 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 causara indefensión.” En el caso particular, según lo que ha sido expuesto, de haberse dado un análisis distinto a fin de determinar en efecto la razonabilidad de las ofertas, es claro que la decisión final hubiera cambiado en tanto las adjudicatarias no podrían haber resultado ganadoras del concurso tal y como se evidenció con la emisión del criterio técnico de reiterada cita. Así las cosas, al estar en presencia de una nulidad absoluta del acto de adjudicación, se impone anular de oficio el citado acto de adjudicación impugnado. Según lo indicado en el último párrafo del criterio técnico rendido: “...en criterio de esta instancia técnica, dadas las particularidades del objeto contractual, el análisis de razonabilidad debe realizarse para cada una de las líneas, considerando el monto adjudicado en cada una de ellas, el cual debe contrastarse con el rango de aceptación del +/- 20% calculado a partir del presupuesto estimado por la Administración para cada línea” (folio 403 del expediente de apelación); a partir de lo cual, tratándose de un elemento transversal que afecta el análisis de todas las ofertas, valore la



Administración la aplicación de la cláusula e) del cartel, la cual dispone: “e. Si la Administración lo requiere en el periodo de revisión y calificación de ofertas, podrá solicitar al oferente que la información del punto anterior sea certificada por un contador público autorizado, para efectos de establecer la razonabilidad del precio ofertado, en relación con prestaciones similares existentes en el mercado; así como la aportación de las pruebas que estime idóneas para efectuar tal acreditación (razonabilidad del precio)” (folio 48 del cartel).

**B. Sobre elegibilidad de las empresas adjudicatarias de las líneas 1 y 2.** Dado que se anula el acto de adjudicación por las razones dichas, y establecida así la nulidad que comporta el acto de adjudicación, para efectos de que la Administración valore nuevamente las ofertas elegibles –si las hubiere- resulta oportuno referirse adicionalmente a otros alegatos planteados por el recurrente contra las adjudicatarias de ambas líneas. **1) Sobre la estructura del precio líneas 1 y 2 de la empresa Topgua S.A.** El apelante afirma que respecto a la línea 1, en el documento “Propuesta técnica y económica de Línea 1.pdf” de la oferta de Topgua S.A. se desglosa la estructura del costo general de su cotización económica, sin embargo, existen una serie de inconsistencias en su propuesta toda vez que los costos generales ahí reflejados no son consistentes con los restantes datos otorgados para cada bloque específico, ni con el detalle de los materiales enunciado en su oferta en el mismo documento. Plantea un cuadro con los rubros de equipos, materiales, vehículos, honorarios y utilidad y columnas de estructura general, porcentaje general, monto total según el costo de los 7 bloques y porcentaje según el costo de los 7 bloques. Manifiesta que sin entrar a analizar los restantes rubros del desglose del precio en donde afirma se presenta la misma situación, indica queda acreditado que el precio de la adjudicataria no es firme ni definitivo toda vez que no es consistente su desglose general, con los desgloses específicos para cada bloque que detalla, por lo que incumple lo dispuesto en el artículo 25 del RLCA. Afirma que incluso el monto total consignado en cada uno de los bloques no da como resultado el total correcto, que se obtiene de sumar cada uno de los elementos que se describen, y remite al cuadro de estructura de costo del bloque No. 1. Expone que en el cuadro se indica que el costo total es de ¢16.481.983,10, sin embargo, el “total del costo” correcto para dicho bloque, en realidad asciende al monto de ¢16.646.802,89; por lo que señala, existen diferencias en el precio que lo tornan incierto y no definitivo y señala que la misma situación acontece con los restantes bloques del ítem 1. Indica que en el documento de referencia se establece un cuadro con el resumen de todos los materiales y su costo para llevar a cabo la ejecución del contrato y remite a éste. Afirma que el monto en él expresado de ¢1.195.700,00 no concuerda con la suma detallada en el cuadro “Estructura de costo general Línea No. 1” en la oferta

del adjudicatario, el cual se estableció en ¢1.100.000,00, así como tampoco en el detalle realizado por el apelante de la suma de los siete bloques individuales de oferta que alcanzó la suma de ¢21.987.372,94. Manifiesta que la única forma en que la adjudicataria podría darle consistencia a todos los datos de oferta, sería a través de la modificación de su precio o de las partidas que integran el desglose del mismo, no obstante, tales modificaciones en donde se altera un elemento sustancial de la oferta, generando ventaja indebida, implican descalificación de la oferta. Indica que existen graves inconsistencias en la estructura del precio que implica que cotización no sea cierta ni definitiva y podrían generarse serios problemas en ejecución contractual como reclamos para equilibrar el precio o solicitudes para modificar contractualmente el precio del contrato. Respecto a la línea 2 indica que en relación con la tabla denominada “Estructura de precios línea 2” en el desglose del rubro de mano de obra directa se indica un monto de honorarios por la suma de ¢13.419.960,92 y un monto por concepto de cargas sociales de ¢4.025.988,28, por lo que con ambos rubros se alcanza la suma total de ¢17.445.949,2 –sin viáticos-. Señala que en el mismo documento se establece un detalle para la mano de obra de la línea No. 2 y remite a cuadro identificado como “Costos detallado de mano de obra y materiales” a partir del cual afirma que la suma del monto de las cuotas obrero patronales y el salario (honorarios) establecido en dicha tabla no coincide con la cuantía establecida en la estructura general del precio, toda vez que por un parte se indica que el total es de ¢17.445.949,2 y también de ¢14.747.209,8 por lo que existe una grave inconsistencia en el desglose del precio de dicha oferente que para poder explicarlo requeriría que se modifique la estructura del precio lo cual es totalmente improcedente. Indica que aunado a ello, existe otro error en el monto de cargas sociales siendo que en la estructura general del precio se indica la suma de ¢4.025.988,28 mientras que en la tabla del detalle de la mano de obra, las cuotas obrero patronales alcanzan un costo de ¢1.327.248,88 existiendo otra inconsistencia en su precio que la torna ilegible según fue indicado. Afirma que la oferta de Topgua S. A. presenta serias inconsistencias que no le permiten plantear un precio consistente, cierto y definitivo y la única forma de explicar la deficiencia de sus datos sería modificando la estructura del precio infringiendo así los artículos 25 y 26 del RLCA. La adjudicataria Topgua S.A. sobre la línea 1, señala que respecto a las diferencias en los cálculos de los costos se debe a que cuando imprimió las tablas de costos los porcentajes del costo total respectivos a cada rubro fueron redondeados involuntariamente a la unidad, pero señala que si se hace la suma en la tabla de costo general de la línea 1 presentada en oferta, la misma coincide con el costo total ofertado por lo que no se produce variante entre el detalle del precio y el

precio final. Indica que el 6 de octubre del 2016 presentó ante la Administración nota aclaratoria en la cual reitera la aceptación del precio firme y definitivo según fue adjudicado por ¢148.337.847,60. Sobre la línea 2 respecto a que hay algunas diferencias en los cálculos intermedios de los costos, señala que si se observa las estructuras de precios presentadas en la línea dos, tablas 1 y 2, se aprecia que el costo total cotizado no varía, quedando el mismo en un monto firme y definitivo de ¢59.164.149.20 lo que valida la estructura de precios de la línea No. 2 La Administración afirma que es evidente el error material reflejado en la sumatoria final, lo que no altera o modifica el precio total recomendado para adjudicación, dado que inclusive es inferior si se llevara a cabo la corrección de los cálculos de las tablas. Indica que Topgua S.A. mediante oficio de 05 de octubre del 2016 manifestó que las diferencias presentadas obedecen a la hora de cálculos finales por cuanto los porcentajes fueron redondeados al número entero mayor, manifestando que acepta en firme el precio total adjudicado. **Criterio de la División:** Respecto a la línea 1 la empresa Topgua S.A. resultó adjudicataria (hecho probado 15) por lo que a partir de los alegatos planteados por el recurrente debe considerarse lo consignado en la oferta económica de Topgua S.A. para dicha línea. Así, en su oferta se brindan una serie de cuadros identificados como “Estructura de costos general línea No. 1” y 7 cuadros de estructura de precios línea1, por cada uno de los 7 bloques (hecho probado 5). Ahora, a fin de verificar la consistencia entre montos consignados en la estructura de precios general y la estructura de costos por cada uno de los 7 bloques, debe compararse la tabla general frente a cada una de las tablas particulares. Ahora bien, en cuanto al monto total consignado para cada bloque como total del costo se tiene lo siguiente: 1) Para el bloque 1 consta en oferta la siguiente tabla:

**ESTRUCTURA DE COSTO BLOQUE No1**

ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1 BLOQUE 1					
RUBROS PRINCIPALES	RUBROS ESPECIFICOS	COSTOS (COLONES)	PORCENTAJE %	TIPO DE COSTO	SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)
INSUMOS	Equipo	1340974.14	18	DIRECTO	2966756.95
	Vehículos	811408.026			
	Materiales	814374.783			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	5722544.52	56	DIRECTO	9229910.52
	Viáticos	3507366			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	824099.153	5	INDIRECTO	824099.153
UTILIDAD	Utilidad	2472297.46	15	INDIRECTO	2472297.46
ADMINISTRACIÓN	Administración	494459.492	3	INDIRECTO	494459.492
IMPREVISTOS	Imprevistos	659279.323	4	INDIRECTO	659279.323
<b>TOTAL DEL COSTO=</b>					<b>16481983.1</b>

A partir de los montos consignados desde oferta por la propia adjudicataria (hecho probado 5), se tiene que la sumatoria de los rubros equipo, vehículos, materiales, honorarios, viáticos, mano de obra indirecta, utilidad, administración e imprevistos da un total de ¢16,646,802.89; generando una diferencia respecto a lo ofertado como total del costo para dicho bloque de ¢164,819.80. 2) Para el bloque 2 se consigna en oferta el siguiente detalle:

**ESTRUCTURA DE COSTO BLOQUE No.2**

ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1 BLOQUE 2					
RUBROS PRINCIPALES	RUBROS ESPECIFICOS	COSTOS (COLONES)	PORCENTAJE %	TIPO DE COSTO	SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)
INSUMOS	Equipo	1340974.14	18	DIRECTO	2966756.95
	Vehículos	811408.026			
	Materiales	814374.783			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	5722544.52	56	DIRECTO	9229910.52
	Viáticos	3507366			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	824099.153	5	INDIRECTO	824099.153
UTILIDAD	Utilidad	2472297.46	15	INDIRECTO	2472297.46
ADMINISTRACIÓN	Administración	494459.492	3	INDIRECTO	494459.492
IMPREVISTOS	Imprevistos	659279.323	4	INDIRECTO	659279.323
<b>TOTAL DEL COSTO=</b>					<b>16481983.1</b>

(hecho probado 5). Ahora, tomando los montos consignados desde oferta por la adjudicataria, se tiene que la sumatoria de los rubros específicos equipo, vehículos, materiales, honorarios, viáticos, mano de obra indirecta, utilidad, administración e imprevistos da un total de ¢16,646,802.90; generando una diferencia respecto a lo consignado en oferta como total del costo para dicho bloque de ¢164, 819.80. 3) Respecto al bloque 3, en oferta se consigna lo siguiente:

**ESTRUCTURA DE COSTO BLOQUE No.3**

ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1 BLOQUE 3					
RUBROS PRINCIPALES	RUBROS ESPECIFICOS	COSTOS (COLONES)	PORCENTAJE %	TIPO DE COSTO	SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)
INSUMOS	Equipo	670487.071	18	DIRECTO	1483378.48
	Vehículos	405704.013			
	Materiales	407187.392			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	2861272.26	56	DIRECTO	4614955.26
	Viáticos	1753683			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	412049.577	5	INDIRECTO	412049.577
UTILIDAD	Utilidad	1236148.73	15	INDIRECTO	1236148.73
ADMINISTRACIÓN	Administración	247229.746	3	INDIRECTO	247229.746
IMPREVISTOS	Imprevistos	329639.661	4	INDIRECTO	329639.661
<b>TOTAL DEL COSTO=</b>					<b>8240991.53</b>

(hecho probado 5). A partir de los montos consignados desde oferta por la propia adjudicataria, se tiene que la sumatoria de los rubros equipo, vehículos, materiales, honorarios, viáticos, mano de obra indirecta, utilidad, administración e imprevistos da un total de ¢8,323,401.45; generando una diferencia respecto de lo consignado como total en la oferta para dicho bloque de ¢82,409.92. 4) Para el caso del bloque 4 se debe partir de lo consignado en oferta en los siguientes términos:

**ESTRUCTURA DE COSTO BLOQUE No.4**

ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1 BLOQUE 4					
RUBROS PRINCIPALES	RUBROS ESPECIFICOS	COSTOS (COLONES)	PORCENTAJE %	TIPO DE COSTO	SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)
INSUMOS	Equipo	1787965.52	18	DIRECTO	3955675.94
	Vehículos	1081877.37			
	Materiales	1085833.04			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	7630059.36	56	DIRECTO	12306547.4
	Viáticos	4676488			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	1098798.87	5	INDIRECTO	1098798.87
UTILIDAD	Utilidad	3296396.61	15	INDIRECTO	3296396.61
ADMINISTRACIÓN	Administración	659279.323	3	INDIRECTO	659279.323
IMPREVISTOS	Imprevistos	879039.097	4	INDIRECTO	879039.097
<b>TOTAL DEL COSTO=</b>					<b>21975977.4</b>

(hecho probado 5). A partir de los montos consignados desde oferta por la propia adjudicataria, se

tiene que la sumatoria de los rubros equipo, vehículos, materiales, honorarios, viáticos, mano de obra indirecta, utilidad, administración e imprevistos da un total de ¢22,195,737.19; generando una diferencia respecto de lo consignado como total en la oferta para dicho bloque de ¢219,759.79.

5) Para el caso del bloque 5, en oferta se consignaron los siguientes datos:

**ESTRUCTURA DE COSTO BLOQUE No.5**

ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1 BLOQUE 5					
RUBROS PRINCIPALES	RUBROS ESPECIFICOS	COSTOS (COLONES)	PORCENTAJE %	TIPO DE COSTO	SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)
INSUMOS	Equipo	2458452.59	18	DIRECTO	5439054.41
	Vehículos	1487581.38			
	Materiales	1493020.44			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	10491331.6	56	DIRECTO	16921502.6
	Viáticos	6430170.99			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	1510848.45	5	INDIRECTO	1510848.45
UTILIDAD	Utilidad	4532545.34	15	INDIRECTO	4532545.34
ADMINISTRACIÓN	Administración	906509.069	3	INDIRECTO	906509.069
IMPREVISTOS	Imprevistos	1208678.76	4	INDIRECTO	1208678.76
<b>TOTAL DEL COSTO=</b>					<b>30216969</b>

(hecho probado 5). A partir de los montos consignados en la oferta, se tiene que la sumatoria de los rubros equipo, vehículos, materiales, honorarios, viáticos, mano de obra indirecta, utilidad, administración e imprevistos da un total de ¢30, 519,138.62; generando una diferencia respecto de lo consignado como total en la oferta para dicho bloque de ¢302,169.62. 6) Respecto al bloque 6, en oferta se consignó el siguiente detalle:

**ESTRUCTURA DE COSTO BLOQUE No.6**

ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1 BLOQUE 6					
RUBROS PRINCIPALES	RUBROS ESPECIFICOS	COSTOS (COLONES)	PORCENTAJE %	TIPO DE COSTO	SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)
INSUMOS	Equipo	3128939.67	18	DIRECTO	6922432.89
	Vehículos	1893285.39			
	Materiales	1900207.83			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	13352603.9	56	DIRECTO	21536457.9
	Viáticos	8183853.99			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	1922898.02	5	INDIRECTO	1922898.02
UTILIDAD	Utilidad	5768694.07	15	INDIRECTO	5768694.07
ADMINISTRACIÓN	Administración	1153738.81	3	INDIRECTO	1153738.81
IMPREVISTOS	Imprevistos	1538318.42	4	INDIRECTO	1538318.42
<b>TOTAL DEL COSTO=</b>					<b>38457960.5</b>

(hecho probado 5). A partir de los montos consignados en la oferta, se tiene que la sumatoria de los rubros equipo, vehículos, materiales, honorarios, viáticos, mano de obra indirecta, utilidad, administración e imprevistos da un total de ¢38, 842,540.10; generando una diferencia respecto de lo consignado como total en la oferta para dicho bloque de ¢384,579.60. 7) Para el caso del bloque 7 se consignó en oferta el siguiente cuadro:

**ESTRUCTURA DE COSTO BLOQUE No.7**

ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1 BLOQUE 7					
RUBROS PRINCIPALES	RUBROS ESPECIFICOS	COSTOS (COLONES)	PORCENTAJE %	TIPO DE COSTO	SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)
INSUMOS	Equipo	1340974.14	18	DIRECTO	2966756.95
	Vehículos	811408.026			
	Materiales	814374.783			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	5722544.52	56	DIRECTO	9229910.52
	Viáticos	3507366			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	824099.153	5	INDIRECTO	824099.153
UTILIDAD	Utilidad	2472297.46	15	INDIRECTO	2472297.46
ADMINISTRACIÓN	Administración	494459.492	3	INDIRECTO	494459.492
IMPREVISTOS	Imprevistos	659279.323	4	INDIRECTO	659279.323
<b>TOTAL DEL COSTO=</b>					<b>16481983.1</b>

(hecho probado 5). A partir de los montos consignados en la oferta, se tiene que la sumatoria de los rubros equipo, vehículos, materiales, honorarios, viáticos, mano de obra indirecta, utilidad, administración e imprevistos da un total de ¢16, 646,803.16; generando una diferencia respecto de lo

consignado como total en la oferta para dicho bloque de  $\text{¢}164,820.06$ . Ahora bien, de lo anterior es evidente la inconsistencia que hay a nivel de tablas específicas para cada uno de los 7 bloques, toda vez que el monto consignado en oferta como total del costo de cada bloque difiere de la sumatoria real de cada uno de los rubros por bloque. Ahora bien, manteniendo el mismo ejercicio numérico planteado de sumatoria de rubros por tabla, conviene observar la tabla identificada como “Estructura de costo general” la cual se consigna en la oferta de la siguiente manera:

**ESTRUCTURA DE COSTO GENERAL LINEA No.1**

ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 1					
RUBROS PRINCIPALES	RUBROS ESPECIFICOS	COSTOS (COLONES)	PORCENTAJE %	TIPO DE COSTO	SUB TOTAL DEL COSTO (COLONES)
INSUMOS	Equipo	22,000,000.00	18	DIRECTO	26,100,000.00
	Vehículos	3,000,000.00			
	Materiales	1,100,000.00			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	40,259,882.76	56	DIRECTO	82337847.59
	Cargas Sociales y Seguros	12,077,964.83			
	Viáticos	30,000,000.00			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	8,000,000.00	5	INDIRECTO	8,000,000.00
UTILIDAD	Utilidad	22,000,000.00	15	INDIRECTO	22,000,000.00
ADMINISTRACIÓN	Administración	4,400,000.00	3	INDIRECTO	4,400,000.00
IMPREVISTOS	Imprevistos	5,500,000.00	4	INDIRECTO	5,500,000.00
<b>TOTAL DEL COSTO (COLONES) =</b>					<b>148,337,847.9</b>

Considerando el contenido de todas las tablas indicadas, se tiene que la estructura de costo general refleja un rubro por cargas sociales que no se observa desglosado en ninguna estructura de costos de los 7 bloques. Asimismo, los montos consignados para los rubros específicos en dicha tabla, que totalizan  $\text{¢}148,337,847.59$ , deben contrastarse con la sumatoria de cada uno de los distintos rubros de cada una de las tablas de los 7 bloques. Entonces, a partir de los mismos datos consignados en la oferta, se tiene que la sumatoria del monto ofertado para cada uno de los rubros específicos (equipo, vehículos, materiales, honorarios, cargas sociales y seguros, viáticos, mano de obra indirecta, administración e imprevistos) difiere del monto consignado como costo general de los rubros principales y rubros específicos. Lo anterior, se deriva de un ejercicio de sumatoria de rubros específicos de las 7 tablas (por ejemplo, monto ofertado de *equipo* en cada una de las 7 tablas, monto ofertado de *materiales* en cada una de las 7 tablas, y así sucesivamente por cada uno de los rubros específicos). Así, los montos que arroja tal sumatoria se contrastan con los consignados en la



tabla de estructura de precios –general-, tomando como base el mismo esquema planteado por la adjudicataria, en los siguientes términos:

<b>ESTRUCTURA GENERAL ( RESUMEN CGR )</b>					
<b>Rubros Principales</b>	<b>Rubros Específicos</b>	<b>Costo (colones)</b>	<b>Porcentaje %</b>	<b>Tipo de Costo</b>	<b>Subtotal</b>
INSUMOS	Equipo	12.068.767,271	17,82%	DIRECTO	26.700.812,555
	Vehículo	7.302.672,233			
	Materiales	7.329.373,051			
MANO DE OBRA DIRECTA	Honorarios	51.502.900,943	55,45%	DIRECTO	83.069.194,923
	Cargas Sociales				
	Viaticos	31.566.293,980			
MANO DE OBRA INDIRECTA	Mano de obra indirecta	7.416.892,376	5,00%	INDIRECTO	7.416.892,376
UTILIDAD	Utilidad	22.250.677,130	15,00%	INDIRECTO	22.250.677,130
ADMINISTRACIÓN	Administración	4.450.135,424	3,00%	INDIRECTO	4.450.135,424
IMPREVISTOS	Imprevistos	5.933.513,907	4,00%	INDIRECTO	5.933.513,907
Total de costo ( Colones )					149.821.226,315

Nótese cómo en la tabla de oferta “ESTRUCTURA DE COSTO GENERAL LINEA No.1” todos los rubros específicos reflejan montos distintos a los que arroja el ejercicio de sumar cada uno de los rubros específicos de los 7 bloques según tabla “ESTRUCTURA GENERAL SUMATORIA DE BLOQUES”. Adicionalmente, se tiene que el monto total de costo en colones ofertado en la tabla “ESTRUCTURA DE COSTO GENERAL LINEA No.1” es menor al que se deriva de la sumatoria según “ESTRUCTURA GENERAL SUMATORIA DE BLOQUES” que da como resultado un total de ¢149,821,226.315; lo que implica una diferencia de ¢1,483,378.73. Todo lo dicho, amerita varias consideraciones: la tabla general “ESTRUCTURA DE COSTO GENERAL LINEA No.1” en principio debería contener para cada uno de los rubros el monto derivado de la sumatoria de cada rubro en las 7 tablas individuales; tal variación en los montos entre las tablas genera una variación porcentual de cada rubro, cuando en principio no deberían diferir los porcentajes plasmados en la oferta en relación con los montos cotizados. Por otra parte, el monto ofertado de ¢148,337,847.60 al no coincidir con los montos derivados de la sumatoria correcta de los montos cotizados para cada una de las 7 tablas de

estructura de costo implica que exista una diferencia de -¢1,483,378.72, y por tanto la suma indicada como costo total no alcanza la sumatoria real de costos. Ello incide en cuál es la determinación del precio ofrecido, que constituye un elemento esencial de la oferta. Al respecto, este órgano contralor incluso solicitó a la Administración ampliar lo dicho al respecto en la audiencia inicial, ante lo cual al atender la audiencia especial la Administración reitera lo ya dicho en los siguientes términos: que como bien lo indica el recurrente la estructura del desglose de costos aportadas por la adjudicataria Topgua S.A. presenta diferencias que la Administración no detectó en su momento, pero que considera es un error material que no modifica el precio total recomendado, siendo que incluso es menor si se corrigen cálculos de las tablas; y que en documento de 5 de octubre 2016 Topgua S.A. le manifestó que las diferencias presentadas obedecen a que a la hora de cálculos finales los porcentajes fueron redondeados al número entero y que acepta mantener el precio total adjudicado. Tal manifestación amerita señalar que la adjudicataria Topgua S.A. al atender la audiencia inicial aporta documento de fecha 05 de octubre con recibido de 06 de octubre del 2016 donde indica: *“deseamos manifestar que aceptamos expresamente y en firme el precio total adjudicado, por un monto total de ¢148.337.847.60”* (hecho probado 16). Ante ello, se tiene que la cláusula del cartel sobre la forma de cotización dispone que *“La oferta económica debe abarcar la totalidad de la línea de la contratación en que se participa. La forma para la cotización será por bloque de islas”* (folio 4 del cartel). Por otra parte, la cláusula referida a la forma de pago dispone: *“**Líneas 1 y 2:** Para el pago de las líneas 1 y 2, el contratista deberá de presentar al “Órgano Fiscalizador” los informes completos y validados por bloque de islas, que se indican en el apartado 1.3.1 de la II Parte de este cartel. /Cada bloque (7 bloques de la línea 1 y 1 bloque de la línea 2) debidamente aprobado y validado por el OF corresponderá a un pago. Es decir, se realizará el pago por bloque aprobado y validado por el OF...”* (folio 7 del cartel) (subrayado y resaltado corresponden al original). Entonces, es contundente el cartel al establecer que el pago procede por bloque, con lo cual las inconsistencias arriba señaladas sobre la falta de certeza del precio cotizado derivan en un problema respecto al pago ya que éste será a partir de los datos dados en las tablas de cada uno de los siete bloques, sin embargo, la adjudicataria insiste en que su precio es el de la tabla general según fue dicho. Ello, redundaría en que la Administración pagará más de lo ofertado debido al costo de cada bloque; con lo cual el precio ofertado no es cierto ni definitivo en los términos del artículo 25 del RLCA y a partir de las manifestaciones de la adjudicataria. Adicionalmente, se tiene que en oferta en comentario consta cuadro identificado como “Materiales” en los siguientes términos:

Materiales			
MATERIAL	COSTO/UNIDAD	CANTIDAD	COSTO (COLONES)
Estacas 1*3 pulg	200	350	70000
Tacos 2*2 pulg	300	450	135000
Pines 2pulg	110	250	27500
Pintura	2700	6	16200
Concremix	3500	4	14000
Cinta topografía	1200	15	18000
Basas	12000	60	720000
Placas	6500	30	195000
Total =			1195700

(hecho probado 5). Con ello, se tiene que la sumatoria de cada uno de los materiales según la tabla anterior da como resultado ¢1, 195,700.00; no obstante, en la tabla “ESTRUCTURA DE COSTO GENERAL LINEA No.1” anteriormente indicada se observa en el rubro específico “Materiales” un monto de ¢1, 100,000.00 (hecho probado 5); cuando en principio la tabla de desglose de materiales debería reflejar los mismos montos de la tabla general. Aunado a ello, realizada la sumatoria de los montos de materiales expresados en cada una de las 7 tablas, se tiene que alcanza un monto de ¢7,329,373.05 lo cual difiere nuevamente de la tabla de “ESTRUCTURA DE COSTO GENERAL LINEA No.1” en la que se indicó según fue dicho, ¢1,195,700.00. Todo lo cual, abunda en las inconsistencias señaladas en el precio, que lo tornan incierto. La adjudicataria no explica las diferencias en los montos consignados en su oferta y su posición respecto a que las diferencias son consecuencia de redondeo, no resulta válida. Diferencias en los montos correspondientes al rubro de materiales en su oferta, inciden en una variación del peso porcentual de cada rubro por lo que al haber diferencias porcentuales y nominales tan amplias no es factible entender que responda a un simple error de redondeo. Ahora bien, respecto a los cuestionamientos de la línea 2 para dicho oferente, deben realizarse varias consideraciones. El cartel estipulaba en su cláusula sobre desglose del precio la obligación de detallar el precio (folio 48 del cartel), y la empresa Topgua S.A. aporta junto con su oferta una serie de cuadros, a saber, un cuadro referido a “ESTRUCTURA DE COSTO GENERAL LÍNEA No.2” que identifica como “ESTRUCTURA DE PRECIOS LINEA 2” (hecho probado 6) y un cuadro referido a “COSTOS DETALLADO DE MANO DE OBRA Y MATERIALES” identificado como “MANO DE OBRA” (hecho probado 6). En el cuadro referido a la estructura de precios de la línea 2 contempla bajo el rubro de mano de obra directos honorarios y cargas sociales entre otros, y en la tabla referida al Desglose de Mano de Obra en lo que interesa se observan dos columnas identificadas como salario y cuotas obrero patronales. Ahora bien, el desglose de mano de obra

refleja un monto menor al consignado en la estructura de precio, cuando en principio deberían coincidir. Tal inconsistencia refleja una diferencia entre los montos consignados en ambas tablas, cuando por el contrario, para el caso del monto de honorarios considerado en la tabla de estructura de precios coincide con el monto que en la tabla de mano de mano de obra se identifica como salario (en ambos casos se consigna el monto de ¢13,419,960.92). Sin embargo, en cuanto a cargas sociales de la tabla de estructura de precios –en la que se consigna el monto de ¢4,025,988.28- y que se llama cuotas obrero patronales en el desglose de mano de obra –en la que se consigna ¢1,327,248.88-, se observa una diferencia de ¢2,698,739.32, con lo cual no hay certeza de cuál es el monto correcto para cargas sociales-cuotas obrero patronales. A partir de lo dicho, el cuadro de mano de obra que corresponde a un desglose del cuadro de estructura de costo general no es coincidente precisamente con la estructura general, con lo cual, no hay precio cierto siendo que el oferente no ha acreditado a qué obedece dicha diferencia para entender que los ¢4,025,988.28 cotizados en la tabla general son los correctos y por lo tanto el monto final es el consignado en la tabla como total del costo. Ante las inconsistencias apuntadas, la adjudicataria señala que el monto total se mantiene, monto que según la oferta es de ¢59,164,149.20 (hecho probado 6), sin embargo, no trae mayores elementos para entender a qué obedecen las inconsistencias. Con ello, la Administración no puede tener por acreditado que los ¢4,025,988.28 considerados en el precio obedecen a la realidad, con lo cual se mantienen las dudas sobre cuál es el monto correcto dado que el detalle de la mano de obra incide directamente en el precio total, lo que lo torna incierto. Ante esta falta de justificación alguna sobre tales diferencias que tornan incierto el precio, preocupa que tal incerteza podría generar consecuencias en el monto que se utilice para reajustes y no hay claridad de cómo la Administración verificó el cumplimiento de cargas sociales ante las inconsistencias y la menor explicación. Ha de insistirse en que el oferente tuvo la oportunidad de explicar las diferencias entre los valores consignados en ambas tablas de su oferta y a qué obedecen los montos distintos, no obstante, no brinda mayor argumentación al respecto. Al atender la audiencia inicial que le fue conferida era el momento en que estaba llamado a realizar la argumentación suficiente para demostrar su cumplimiento, al respecto, es posición de este órgano contralor, que el curso normal del procedimiento no puede sujetarse a las actuaciones de las partes, generando inseguridad jurídica, por lo que las etapas procesales van siendo agotadas, no pudiendo dejarse a la libre la argumentación y aportación de prueba de las partes, sino que está definido el momento para realizar los respectivos cuestionamientos y/o ejercer las defensas, siendo que al imputársele un vicio desde

el recurso a la empresa Topgua S.A. era su deber referirse a ello con un adecuado ejercicio argumentativo al momento de contestar la audiencia inicial, siendo que el caso en particular dicha empresa no le brindó elementos suficientes a este órgano contralor, teniéndose por no cumplido tal deber. Sobre el particular conviene considerar lo dicho por esta Contraloría General en resolución No. R-DCA-081-2011 de las 9:00 horas del 11 de febrero 2011 en cuanto a que “(...) *el proceso se ejecuta de forma sucesiva, en el cual durante su desarrollo se van clausurando en forma definitiva cada una de sus etapas, impidiéndose volver a momentos procesales ya consumados.* (PACHECO, Máximo, *Introducción al Derecho*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1976, p. 263). Asimismo, en el estudio de este tema se ha indicado que “... *la institución de la preclusión tiene por objeto obtener concentración del procedimiento evitando la dispersión de los actos procesales al establecer para las partes la carga de tener que realizarlos en su momento procesal bajo la sanción tener por perdida la posibilidad de alegación, de prueba o de impugnación...*” (GIMENO SENDRA, Vicente y otros, *Curso de Derecho Procesal Administrativo*, Valencia, 1994, p. 266)(...). En razón de todo lo que viene dicho la referida empresa deviene en inelegible. **2.**

**Sobre la experiencia de la directora del proyecto de la empresa Topografía S.A.** El apelante alega que la ingeniera Gabriela Cordero no cumple con el perfil de Directora del Proyecto ya que se solicitó 3 años o 36 meses de experiencia en la ejecución de trabajos en topografía, aportando las constancias respectivas, no obstante, afirma que su experiencia según su currículum es toda en el campo académico y no en proyectos de índole similar al requerido, o que hubiesen sido ejecutados en los últimos 6 años. Remite al contenido de la propuesta y afirma que la única certificación de experiencia que se aporta en la oferta corresponde a nota de la Universidad Nacional sobre el tiempo laborado en la institución, pero no se acredita en los términos del cartel, que se hubiere realizado o cuente con experiencia en la ejecución de trabajos en topografía que la faculten para asumir la dirección del Proyecto. Señala que se incumple el requisito de admisibilidad ya que la profesional propuesta como directora del proyecto no ha acreditado que cuenta con el mínimo de experiencia. La adjudicataria Topografía S.A. afirma cumplir a cabalidad el requisito cartelario con la ingeniera Gabriela Cordero cuyo conocimiento de la rama de la topografía se encuentra actualizado gracias a su faceta como docente. Señala que el desempeñarse como docente no se encuentra en el cartel como motivo de descalificación. Indica que su oferta incluye a una persona idónea quien ha formado ingenieros del más alto nivel gracias a su talento y atestados académicos sobresalientes. La Administración señala que la profesional aporta un amplio compendio de talleres y cursos impartidos en el campo del uso de equipo GNSS, estaciones totales y otros, acreditando su experiencia incluso como consultora y asesora para la adjudicataria Topografía S.A., la cual es ampliamente certificada

en el campo de la ingeniería topográfica. En criterio adjunto a respuesta de audiencia inicial se indica que cuenta con suficientes atestados que la certifican como poseedora de la experiencia requerida, si bien es cierto, presenta certificación de experiencia académica la ingeniera presenta amplio compendio de talleres y cursos impartidos en el campo de uso de equipo GNSS, estaciones totales y otros, además, en la oferta se indica que ha trabajado como consultora y asesora para la empresa, la cual es ampliamente certificada en el campo de la ingeniería topográfica. **Criterio de la División:** se tiene que la empresa Topografía S.A. se constituye en adjudicataria de la línea 2 (hecho probado 15), como parte de los requisitos de admisibilidad para la línea 1 y 2 señalados en la cláusula 9.1 se establece en el 9.1.4 que. *“El oferente deberá contar con un recurso humano integrado como mínimo por: /Un (01) Director de Proyecto (Véase requisitos en punto 9.1.3.1) quien coordinará el proyecto”* (folio 10 del cartel). Ello conduce a observar la cláusula 9.1.3.1 la cual dispone respecto al director del proyecto lo siguiente: *“b. Debe tener al menos tres (03) años o treinta y seis (36) meses, continuos o discontinuos de experiencia en la ejecución de trabajos en la rama de la Ingeniería Topográfica. Dicha experiencia debe haberse desarrollado en los últimos 6 años. / Para comprobar su experiencia debe aportar documento(s) de experiencia emitido por parte de organizaciones públicas o empresas privadas a las que brindó sus servicios. El documento debe contener la siguiente información: Las fechas de inicio y fecha finalización del servicio brindado. Descripción del objeto contractual Monto económico de la contratación Calificación del servicio recibido. / c. Debe aportarse el Currículo Vitae incluyendo los datos: nombre y apellidos completos, número de cédula de identidad, lugar y dirección de residencia, teléfono, correo electrónico, estudios realizados y experiencia profesional”* (folio 11 del cartel). Sin dejar de lado el contenido del cartel debe observarse la oferta de la empresa Topografía S.A. en la cual se ofrece como “equipo humano”, como parte del personal asignado al proyecto a Gabriela Cordero Gamboa con el cargo de Directora de Proyecto (hecho probado 7.1). Asimismo, en el anexo identificado como “PROFESIONALES Y PERFIL” se indican los profesionales propuestos para el proyecto y destaca Gabriela Cordero Gamboa con el cargo de Directora del Proyecto, documento en el que se hace referencia a la condición de dicha profesional como ingeniera topógrafo y geodesta con grado de licenciatura, estudiante de doctorado y docente e investigadora (hecho probado 7.4). Asimismo, en el anexo de la oferta que contempla entre otros aspectos, currículos, se consigna en el currículum vitae de la citada profesional que el desempeño actual es como estudiante de doctorado, así como docente e investigadora (hecho probado 7.2), y en el apartado de experiencia profesional se separa en tres, a saber, a) servicio profesional, b) docencia universitaria e c) investigación académica (hecho probado 7.2). De ello, destaca el referido al punto a) servicio profesional. A fin de alcanzar una adecuada lectura de lo

presentado en oferta para efectos de cumplir lo solicitado en el cartel, conviene considerar que la experiencia en ejecución de trabajos, debe haberse desarrollado en los últimos 6 años, lo que conduce a considerar el período por el cual puede acreditar la experiencia que pretende la Administración con el establecimiento de tal límite, el cual está determinado por la fecha de apertura de ofertas la cual se llevó a cabo el 12 de julio 2016 (hecho probado 4), por lo que la experiencia a considerar es la obtenida a partir de julio 2010. Así, de las actividades consignadas en el currículum como servicio profesional a partir del 2010, se tiene que del 2002 a la fecha se indica como actividad el ejercicio de la libre profesión (hecho probado 7.2), no obstante no se ahonda en mayor referencia al respecto. Asimismo, para el año 2010 se indica como actividad el “Establecimiento de Línea de medición de gravedad relativa Madrid-Ávila, España” por encargo de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería en Topografía, Geodesia y Cartografía, Universidad Politécnica de Madrid; y para el 2010 a la fecha como actividad se consigna “Red Gravimétrica de primer orden de Costa Rica y Análisis de la Gravimetría del País” correspondiente a Tesis Doctoral de la Universidad Politécnica de Madrid, además, del 2012 a la fecha se indica como actividad “Red gravimétrica Absoluta para CR” por encargo de Comisión de gravimetría UNA-UCR (hecho probado 7. 2). No obstante, vista la documentación que se adjunta en la oferta para efectos de acreditar la experiencia en ejecución de trabajos según lo requería el cartel, en el anexo de “CARTAS DE EXPERIENCIA DE LOS PROFESIONALES PROPUESTOS” únicamente se constata documentación emitida por la Universidad Nacional correspondiente a constancia de tiempo servido No. PRH-C-344243 en la cual se hace constar que la referida profesional ha ocupado el puesto de profesor instructora bachiller, profesor instructora licenciado, profesor 1 y director de unidad académica (hecho probado 7. 5), sin hacerse referencia a trabajos o proyectos puntuales ejecutados con señalamiento de fechas, objeto contractual, recibido a satisfacción, es decir, documentos de experiencia en los términos del cartel. Por otra parte, dentro de la oferta también se observa la constancia emitida por la Universidad Nacional No. PRH-344243 donde de nuevo se indica que ha ocupado los puestos de profesor y director de la unidad académica según fue dicho (hecho probado 7.3). Con lo cual en primer término, se tiene una falta de mayor documentación bajo los parámetros solicitados por el cartel para tener por acreditada la experiencia ya que más allá del currículum que en sí constituía un requisito del cartel y las certificaciones de tiempo laborado emitidas por la Universidad Nacional, no se desprende mayor documentación con la información correspondiente. Además, y que resulta de suma importancia, es que de frente al contenido del cartel, es clara la experiencia que requería en la *ejecución* de trabajos en la rama de la

Ingeniería Topográfica, siendo que cuando se hace señalamiento a “ejecución” de trabajos o sea, más allá del ejercicio de la docencia e investigación a la que refiere la información que consta en oferta y que se acredita con las constancias de las Universidad Nacional. Asimismo, si bien en el anexo a oferta “PROFESIONALES Y PERFIL” se menciona a la profesional como consultora y asesora para la empresa Topografía S.A. en diversos proyectos (hecho probado 7. 4), tal indicación no resulta suficiente para tener por acreditada la experiencia en los términos del cartel toda vez que no se explica en qué consistieron tales proyectos, no resultando la simple referencia a consultora y asesora para la empresa adjudicataria, suficiente para acreditar la experiencia en “ejecución” de trabajos en la rama de ingeniería topográfica, con señalamiento del objeto contractual y la calificación del servicio, para tener acreditada experiencia positiva en los términos del artículo 56 del RLCA. En el mismo sentido, en declaración jurada rendida por la empresa Topografía S.A. se indica que Gabriela Cordero Zamora, ha sido su consultora y asesora en el diseño de redes geodésicas, verificación de levantamientos mediante GPS en diferentes proyectos, además de investigadora y docente de la UNA (hecho probado 7.6), sin señalar cómo el ejercer como consultora y asesora se constituye en ejecutar trabajos, y considerando que tampoco se indican los datos solicitados en el cartel para la documentación que acreditaría experiencia de conformidad con el cartel. En este orden de ideas, en oficio No. DIG-550-2016 remitido por la Administración al atender audiencia inicial se indica “...*si bien es cierto presenta certificación de experiencia académica la ingeniera presenta un amplio compendio de talleres y cursos impartidos en el campo del uso de...*” (folio 14 del oficio No. DIG-550-2016 contenido en disco compacto a folio 177 del expediente de apelación); con lo que se reconoce la experiencia académica de la profesional y su preparación pero no la experiencia solicitada y acreditada en los términos el cartel. Todo lo expuesto, contrasta con lo expuesto por la adjudicataria al defender el conocimiento de la profesional al ejercer como docente, que la profesional es idónea y ha formado ingenieros por su talento y atestados académicos sobresalientes, pero no se pronuncia sobre la ejecución efectiva en sitio de trabajos en el área de ingeniería topográfica ni aporta documentación para acreditar dicha experiencia positiva a partir de los documentos de experiencia con los datos solicitados desde el cartel, se limita a referirse a la experiencia como académica; no existiendo así elementos suficientes para acreditar el cumplimiento de la experiencia positiva por parte de la Directora del Proyecto en la ejecución de trabajos en sitio. Asimismo, debe destacarse que la posición de la Administración y de la empresa Topografía S.A. es el cumplimiento de la profesional ofrecida como directora de proyecto, ya que si bien en oferta se propone una Sub directora del



proyecto (hecho probado 7.7), en documentación remitida con posterioridad a la apertura, a saber, 16 de agosto del 2016 reitera que se propone a Gabriela Cordero Gamboa como Directora de la Proyecto –es decir, en los mismos términos de oferta-, y aclara aspectos sobre la disponibilidad de dicha profesional con ocasión de un requerimiento de información planteado por la Administración sobre requisitos de admisibilidad para director del proyecto (hechos probados 7.1, 8 y 10); es decir a partir del estudio de los atestados de Gabriela Cordero en su condición de directora de proyecto según fue propuesto. El puesto de sub-directora no encuentra sustento cartelario toda vez que lo requerido por el cartel es un director de proyecto –cláusula 9.1.3.1-, es desde oferta que debe cumplirse el requisito como aspecto de admisibilidad y lo que finalmente la Administración analizó, al transcribir en los criterios técnicos la cláusula referida a “Director de Proyecto”, siendo que en el Análisis Técnico y Económico de ofertas se consigna para el análisis técnico de Topografía S.A. que: *“Con respecto al punto 9.1.3.1 REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD PARA EL DIRECTOR DEL PROYECTO DE LAS LÍNEAS 1 Y 2, la empresa ofrece como directora del proyecto a la Sra. Gabriela Cordero Gamboa. (...) Análisis: La empresa indica que la Sra. Cordero pedirá permiso por el periodo de ejecución que dure la contratación, (...) se considera que la aclaración realizada por parte de la empresa Topografía S.A. viene a subsanar la disponibilidad del Director del Proyecto”* (hecho probado 12.2). La definición de Gabriela Cordero como profesional ofertada y valorada por la Administración, se sustenta aún más cuando la Administración al atender audiencia especial, cuando se refiere a la evaluación de la línea 2 para el factor adicional del director del proyecto se refiere a Gabriela Cordero Gamboa en los siguientes términos: *“Con vista en el curriculum vitae y documentos aportados referentes a Gabriela Cordero ofrecida como Directora del proyecto”* (folios 251 y 252 del expediente de apelación), con lo cual quien se analizó para efectos de admisibilidad y de evaluación –por el factor experiencia adicional del Director del Proyecto- fue la profesional indicada. Lo cual incluso coincide con la justificación señalada por la empresa Topografía S.A. respecto a que con el personal adicional se describe *“...para el futuro en el caso de que haya que realizar sustituciones de personal, sea por una u otra razón, en caso de enfermedad o accidente, el profesional será sustituido de forma inmediata, por ejemplo, en caso de renuncia o despido...El objetivo de la nota en mención, es con el fin de asegurarnos no solo para nuestra empresa sino para la contratante, que en caso de alguna sustitución, tanto del Director de Proyecto como también de Cuadrilla de campo, el personal sustituto, esté capacitado”* (hecho probado 8). Asimismo, conviene considerar que la cláusula 2 del cartel, condiciones generales para el desarrollo de la contratación (folio 44 del cartel) se hace referencia a deberes y obligaciones del contratista –es decir, durante ejecución contractual- destacando el punto f. donde se indica que el *“personal ofrecido para el desarrollo del proyecto es una de*

*las consideraciones más importantes durante el proceso de evaluación y consideraciones de adjudicación. Por lo anterior, el adjudicatario debe comprometerse a mantener al personal ofrecido durante todo el proyecto”* (folio 45 del cartel) y plantea que si por razones ajenas y fuera de control del adjudicatario, ello no pudiera cumplirse en un momento determinado, es factible el reemplazo, pero entendido que es durante la ejecución y bajo ciertas circunstancias, por lo que es un requisito a cumplir desde oferta. En razón de todo lo dicho, se tiene que la empresa Topografía S.A. no acredita la experiencia requerida tratándose de Directora del Proyecto, lo que torna la oferta en inelegible. **Consideraciones adicionales.** Respecto a la manifestación del apelante al atender audiencia especial sobre el criterio técnico en relación con el precio excesivo de la empresa Geomática Global S.A. en la línea 1, este deviene en precluido toda vez que desde su recurso no planteó alegato alguno en contra de dicha oferta, por lo que se impone su rechazo. De igual forma, el apelante al atender audiencia especial plantea un incumplimiento contra la empresa Topografía S.A. en relación con el no cumplimiento del mínimo permitido para el cobro de tarifas de honorarios para profesionales de Agrimensura, Topografía e Ingeniería, para la línea 2, lo cual resulta precluido toda vez que no lo invocó en su recurso, momento procesal correspondiente para imputar los incumplimientos que a su criterio contenía dicha adjudicataria. Siendo que a partir de lo desarrollado en la presente resolución se impone declarar sin lugar el recurso y anular de oficio el acto de adjudicación, para alegatos no abordados o no resueltos de manera puntual debe estarse a lo dispuesto en el artículo 183 del RLCA en cuanto a que: *“La Contraloría General de la República emitirá su fallo confirmando o anulando, total o parcialmente, sin que para ello sea preciso que examine todas las articulaciones de las partes cuando una sola o varias de éstas sean decisivas para dictarlo.”*-----

#### **POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 4, 20, 88, 89, 90 de la Ley de Contratación Administrativa; 2, 25, 26, 30, 51, 56, 81, 183 y 184 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, SE RESUELVE: **1) DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por **CONSORCIO KENNETH OVARES-SST SERVICIOS Y SOLUCIONES EN TOPOGRAFÍA S.A.** en contra del acto de adjudicación de las líneas **No. 1 y No. 2** de la licitación abreviada No. 2016LA-000020-0005900001, promovida por la **JUNTA ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO NACIONAL** para la contratación de la “Delimitación digital georeferenciada de la Zona Marítimo Terrestre”, recaído a favor de **TOPGUA S.A. (línea No. 1) y Topografía S.A. (línea No. 2),**

por los montos totales de ¢148,337,847.60 y ¢44,898,000.00 respectivamente. **2) ANULAR DE OFICIO** el acto de adjudicación de las líneas 1 y 2 de la licitación de referencia. **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**

Marlene Chinchilla Carmiol  
**Gerente Asociada**

Edgar Herrera Loaiza  
**Gerente Asociado**

*Estudio y redacción: María Jesús Induni Vizcaíno, Ing. Pedro Jiménez García*

*MJIV/PJG*

*NN: 15858 (DCA-3004-2016)*

*G: 2016003212-3*

*Ni: 25071, 25253, 25393, 25689, 27650, 27783, 27783, 27796, 27788, 28432, 28746, 29507, 30964, 30967, 31536, 31748, 31909, 31942, 32015, 32646, 32665, 32860, 33190*