

R-DCA-1005-2016

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las doce horas cuarenta y un minutos del trece de diciembre de dos mil dieciséis.---

Recurso de apelación interpuesto por **Central de Servicios PC S.A.**, en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN PÚBLICA 2016LN-000003-2101**, promovida por el **Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, C.C.S.S.**, para la adquisición de equipo tecnológico para el Centro de Gestión Informática con su respectivo mantenimiento preventivo, acto recaído a favor de **Componentes El Orbe S.A.** (ítems **1 al 6, 9 al 14, 19, 20, 25, 26, 31 al 34, 37 al 40** por un monto de \$668.251,51.(seiscientos sesenta y ocho mil doscientos cincuenta y un dólares con cincuenta y un centavos).-----

RESULTANDO

I. Que la empresa Central de Servicios PC S.A. presentó en fecha 29 de noviembre del 2016, recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de la Licitación Pública N° 2016LN-000003-2101 promovido por el Hospital Dr. Rafael Angel Calderón Guardia, C.C.S.S., para la adquisición de equipo tecnológico para el Centro de Gestión Informática con su respectivo mantenimiento preventivo, adjudicada a favor de Componentes El Orbe S.A., por un monto de \$668.251,51. (seiscientos sesenta y ocho mil doscientos cincuenta y un dólares con cincuenta y un centavos).-----

II. Que mediante auto del 01 de diciembre del 2016, esta División solicitó al Hospital Dr. Rafael Angel Calderón Guardia el expediente administrativo del concurso, a efectos de proceder con el estudio de admisibilidad del recurso. -----

III. Que mediante oficio N° SCA-4680-12-2016 del 2 de diciembre del 2016, presentado ese mismo día ante esta Contraloría General, la Administración licitante remitió el expediente administrativo del concurso. -----

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

CONSIDERANDO

I. HECHOS PROBADOS: Para la resolución del presente caso, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Consta recomendación técnica brindada mediante oficio CGI-2016-594 del 31 de octubre del 2016, mediante la cual, el señor Roy Céspedes Garbanzo, Jefe Centro Gestión de Informática del Hospital Dr. Calderón Guardia indica que la empresa Componentes El Orbe S.A. cumple técnicamente y obtiene el primer lugar según la ponderación

correspondiente para las líneas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 19, 20, 25, 26, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 40 (ver folios 3175 al 3205 del expediente de contratación). **2)** Consta análisis de razonabilidad de precios en el que se indica: "*De acuerdo con la metodología utilizada, los resultados obtenidos, parámetros establecidos, indagaciones con las empresas y criterio técnico la compra de Equipo Tecnológico para el Centro de Gestión Informática con su respectivo Mantenimiento Preventivo, se consideran precios razonables, ya que la justificación presentada por Data Printing Soluções, S.A., Frama Soluciones S.A., SID Costa Rica S.A. y, Componentes El Orbe S.A., demuestra que los precios cotizados se ajustan a los principios de conveniencia, proporcionalidad y razonabilidad.*" (ver folios 3206 al 3216 del expediente de contratación) -----

II. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE APELACIÓN PRESENTADO POR CENTRAL SERVICIOS PC S.A.

a) Sobre la legitimación de la empresa apelante: De conformidad con lo establecido en el numeral 180 incisos a) y b) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), será rechazado de plano por improcedencia manifiesta aquel recurso de apelación en el que se advierta los siguientes casos: "*a) Cuando se interponga por una persona carente de interés legítimo, actual, propio y directo; b) Cuando el apelante no logre acreditar su mejor derecho a la adjudicación del concurso, sea porque su propuesta resulte inelegible o porque aún en el caso de prosperar su recurso, no sería válidamente beneficiado con una eventual adjudicación, de acuerdo con los parámetros de calificación que rigen el concurso. Debe entonces el apelante acreditar en el recurso su aptitud para resultar adjudicatario. (...) d) Cuando el recurso se presente sin la fundamentación que exige el artículo 88 de la Ley de Contratación Administrativa. (...)*". De conformidad con lo expuesto, resulta necesario determinar la legitimación que ostenta la apelante, para efectos de determinar si le resulta posible desplazar a la adjudicataria. **i) Sobre los aspectos de razonabilidad de precio.**

Al respecto indica **la apelante** que cumple y tiene mejor precio, además que obtiene el segundo lugar en todas las líneas apeladas, por lo que al demostrar la descalificación del adjudicatario resultaría ganadora del concurso. Indica que el objeto de la contratación es la compra de equipo tecnológico y servicio de mantenimiento preventivo, rubros que deben cotizarse por separado pero por un costo definitivo dentro de la misma línea sobre el cual se evaluará el precio. Considera ilegítimo el costo por visita del adjudicatario, siendo especulativo y desproporcionado, y brindando una ventaja indebida frente a los demás oferentes que sí cotizaron de acuerdo a la legalidad y la razonabilidad de los precios ofrecidos, considerando que el rubro de mantenimiento preventivo es tan relevante que debe ser cotizado por separado

y para todas las líneas con tal de conocer su costo real así como respecto al establecimiento de multas, el establecimiento y control del servicio, el uso de bitácoras, la definición de personal idóneo, la presentación de comprobantes de la realización del servicio para su corroboración, verificación y aprobación previo al pago, todo lo cual evidencia una importante intervención administrativa para lograr la correcta ejecución del servicio que junto al servicio técnico resulta relevante para su ejecución, con lo cual no puede ser cobrado un precio simbólico como lo hizo el adjudicatario. A partir de las razones expuestas, la empresa apelante llega a la conclusión, que conforme al artículo 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se está en presencia de un precio inaceptable, en particular ruinoso o no remunerativo o bien producto de una práctica colusoria o de comercio desleal. Se hace ver que la oferta de Componentes El Orbe para el servicio de mantenimiento preventivo tiene un costo por visita de \$1.00 por equipo para las líneas de las computadoras, de \$0.83 por equipo para las líneas de las UPS, de \$0.45 por equipo para la visita de mantenimiento de las líneas de los monitores o pantallas, de \$4.00 por equipo para las líneas de las impresoras láser y de \$3.00 por equipo para las impresoras de matriz, montos que a su criterio no cubren los costos de traslado del técnico al sitio, ni el costo de todos los servicios requeridos, por lo que se atenta contra los principios de razonabilidad, proporcionalidad y realidad del mercado que defiende el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, generando un precio ruinoso e inaceptable que provoca la descalificación de esta oferta. Considera que con las sumas adjudicadas se pretende establecer una estrategia ilegal de ventaja indebida al sumar un rubro ridículo y desproporcionado que a su criterio constituye un caso de comercio desleal, siendo que este valor es absurdo y con ello se manipula el precio cotizado por visita con tal de lograr una ventaja indebida e ilegal en la evaluación de su precio final. Considera que aceptar precios que se presumen ruinosos atentan contra la ejecución del servicio, cuestionando incluso el parámetro que se va a establecer de multa si la base para el cobro es "simbólica". Se indica que incluso la Administración generará órdenes de compra posteriores y por separado de las órdenes de compra de los equipos, y recibirá facturas para el pago en su momento de ejecución, por lo que no es de recibo cualquier manipulación o recargo financiero de este costo en el equipo. Considera que es una ventaja indebida y una práctica comercial aceptar montos simbólicos pues se atenta contra la transparencia, confianza y buena fe del contratista, haciendo ver la importancia de acreditar de manera razonada y válida un precio real, proporcionado, veraz en función del objeto contractual. A su criterio el precio de la adjudicataria para este rubro es desproporcionado,

simbólico y fuera de realidad, ya que refiere a un servicio de mantenimiento de equipo de cómputo sensible que requiere mano de obra especializada para efectuar limpieza en los equipos, desarmar y armar los equipos, ejecutar programas de diagnóstico, realizar pruebas de correcto funcionamiento, etc, tareas que van a consumir como mínimo 1 hora técnico solo para el trabajo con cada equipo, haciendo ver que la Administración debe valorar la proporción del precio y si las labores requeridas podrán efectuarse en este mínimo plazo. En ese sentido la recurrente hace ver el rubro del mantenimiento de las computadoras (\$1.00) y la compara contra la propia, señalando que se trata de un servicio que debe ser brindado por personal técnico certificado, que según el salario mínimo vigente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para un Trabajador Calificado Genérico es de ¢327.779.53 al mes, para una jornada de 240 horas en horario diurno tiene un pago por hora mínimo de ¢1.365.74, y que conforme al precio de El Orbe que es de \$1.00, y al tomar el 90% como costo (porcentaje que se desprende de la estructura de precio de la oferta) de acuerdo al desglose de estructura de precio, si su utilidad es de un 10% entonces con el 90% restante debe cubrir todos los costos para poder brindar el servicio requerido, tomando el tipo de cambio oficial de venta del día de la apertura de ¢ 556.02, el análisis arroja: $\$ 1.00 \times 90\% = \$ 0.90 = \text{¢ } 500.41$, de manera que lo cobrado únicamente cubre el costo de alrededor de 22 minutos de ejecución ($\text{¢}500.41 / \text{¢}1.365.74 = 0.36 \times 60 \text{ minutos} = 21.98 \text{ minutos}$), lapso que basado en la razonabilidad de lo solicitado es materialmente imposible realizar todas las labores técnicas solicitadas, lo cual no es razonable, considerando que no solo es la hora técnico, son los transportes, los insumos y la tramitología posterior, informes, firmas, facturación, presentación de facturas, el cobro y el cobro de multas; análisis que es realizado con ocasión de su propia oferta: $\$7.50 \times 90\% = \$ 6.75 = \text{¢ } 3.753.13$ que cubre el costo de alrededor de 3 horas ($\text{¢}3.753.13 / \text{¢}1.365.74 = 2.74$) para brindar el servicio solicitado, plazo que permite realizar las labores técnicas que se estiman en 1 hora, quedando casi dos horas hombre adicionales para cubrir todo lo indicado y sobradamente el salario mínimo exigido por Ley. Así las cosas señala que el adjudicatario no cubre el salario mínimo del perfil técnico, lo cual, de frente al artículo 30 del RLCA evidencia -respecto al mantenimiento preventivo- una oferta ruinosa que no cubre el costo de brindar el servicio ni genera utilidad lo que hace presumir un posible incumplimiento en la ejecución del servicio. Hace ver que este ejercicio se realiza únicamente sobre el costo por visita para las líneas de computadoras por ser estas líneas muy representativas, pero igual aplica para todas las líneas impugnadas en donde El Orbe incluso cotiza visitas de mantenimiento con costo de centavos

de dólar. Aunado a lo anterior, se indica que el acto de adjudicación posee un error en las líneas 19 y 20, ya que la sumatoria del precio del equipo más el costo del mantenimiento preventivo de su oferta es más bajo que la adjudicataria, haciendo notar que para esta línea como las demás se mantiene la desproporción en el precio del mantenimiento al cotizar El Orbe \$0.83 por visita contra \$4.00 que cotizó la apelante. **Criterio de la División:** Tal como lo dispone el artículo 177 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, es obligación de quién acciona en esta vía aportar la prueba en que se apoyen sus argumentaciones, sea incluso que en aquellos casos en que se discrepe del criterio de la Administración resulta necesario aportar los estudios y dictámenes emitidos por profesionales calificados. En ese sentido, esta Contraloría General ha señalado que: *"Así las cosas, no basta con la simple afirmación, o enunciar los supuestos incumplimientos, sino que además la parte que alega debe presentar la prueba que permita comprobar lo dicho, pues la carga de la prueba recae en quien alega. En el caso bajo análisis, la simple referencia a una serie de incumplimientos no es suficiente para tenerlos por acreditados. En consecuencia, lo procedente es rechazar de plano por falta de fundamentación dichos argumentos contra la oferta del consorcio (...)"* (ver resolución N° R-DCA-268-2013 del 20 de mayo del 2013). Al analizar el ejercicio realizado por la empresa apelante, se tiene que este parte de una serie de manifestaciones bajo las cuales considera, que el precio de mantenimiento preventivo ofertado por la adjudicataria incumple con las necesidades de atención de los equipos y además resulta ruinoso, y por ello debe ser declarada inelegible, haciendo ver la trascendencia de las labores de mantenimiento, la especialización de la mano de obra y la estimación de una eventual multa respecto a las mismas, a partir de lo cual considera que dichos montos son especulativos, desproporcionados e incluso ridículos de frente a las tareas a realizar. No obstante lo anterior, el análisis de la recurrente reviste una serie de carencias que hacen ver su indebida fundamentación en los términos ya expuestos. En ese sentido, el análisis realizado únicamente toma en consideración las líneas correspondientes al mantenimiento de las computadoras, en tanto que a su criterio la misma resulta muy representativa, no obstante se echa de menos las razones puntuales a partir de las cuales se llega a la misma conclusión para el resto de líneas, o bien por qué razón han sido las demás descartadas para el análisis, pues vaya de suyo indicar que su deber consiste en demostrar al impugnar la integridad de líneas, por que la oferta de la adjudicataria resultaba ruinoso en cada una de ellas. No omitimos señalar en cuanto al ejercicio realizado por la empresa apelante, que existen montos ofertados por la adjudicataria que son inferiores o

superiores al dólar de la línea correspondiente a mantenimiento preventivo de computadoras, con lo cual se reitera el cuestionamiento en cuanto a las razones por las cuales no se realizó este ejercicio para cada una, y de tal manera lograr demostrar el tiempo que se dispondría para cada línea (de acuerdo al monto cotizado) y las labores puntuales para cada una de ellas, y así, demostrar la improcedencia de lo ofrecido. Aunado a lo anterior, el cartel de la licitación indica que al momento de entregar los equipos se debe presentar un programa de trabajo en el que se especifique la rutina de mantenimiento preventiva y su frecuencia según las recomendaciones de fábrica, de tal manera que el ejercicio a partir del cual el apelante concibe que 22 minutos de mantenimiento preventivo resulta insuficiente para una adecuada atención de los equipos y por lo cual además la hace ver ruinoso, carece de la suficiente fundamentación de frente a la propuesta de la oferta de la adjudicataria, ya que no se ha demostrado cuales son las actividades de mantenimiento requeridas para cada equipo ofrecido y por ello lograr una estimación lógica que acredite la improcedencia del tiempo que ha sido estimado. En definitiva se evidencia una ausencia de fundamentación a través de estudios, análisis o criterios técnicos, que demuestren que el tiempo estimado por el adjudicatario (según su análisis) resulta insuficiente, pues nunca se logra precisar -para cada equipo- las labores específicas de mantenimiento preventivo así como el tiempo que tarda cada una de estas, limitándose a realizar una mera estimación o aproximación que resulta meramente especulativa, por no probarse técnica y documentalmente cómo ligar ese tiempo de 22 minutos, con determinadas labores básicas de mantenimiento, y como ello viene entonces a impactar negativamente en el costo de estos servicios ofrecidos por la adjudicataria. Así las cosas, se echa de menos la debida fundamentación de la empresa apelante a efectos de acreditar de manera indubitable, que las labores de mantenimiento a realizar en cada uno de los equipos por parte de la empresa adjudicataria resultan insuficientes, y por ello que se considere inelegible la propuesta, motivo por el cual persiste el análisis de la Administración en cuanto a la procedencia técnica y de razonabilidad de precio ofrecido por la empresa adjudicataria (ver hechos probados N° 1 y N° 2). Así las cosas, procede el rechazo de plano por improcedencia manifiesta del recurso de apelación interpuesto, en tanto que no se aporta la debida fundamentación que acredite el argumento por parte de la empresa apelante, y con ello consecuentemente no logra desvirtuar el acto de adjudicación y en razón de ello su mejor derecho a la adjudicación. De conformidad con el artículo 183 del RLCA se omite referirse al resto de aspectos señalados por la recurrente

en el tanto que no son de interés para efectos de lo que será resuelto en la parte dispositiva de la presente resolución. -----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 84 y 86 de la Ley de Contratación Administrativa; 174, 178 y 180 incisos a), b) y d), del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, **SE RESUELVE: 1) Rechazar de plano por improcedencia manifiesta, por falta de fundamentación**, el recurso de apelación presentado por **Central de Servicios PC S.A.**, en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN PÚBLICA 2016LN-000003-2101**, promovida por el **Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, C.C.S.S.**, para la adquisición de equipo tecnológico para el Centro de Gestión Informática con su respectivo mantenimiento preventivo, acto recaído a favor de **Componentes El Orbe S.A. (ítems 1 al 6, 9 al 14, 19, 20, 25, 26, 31 al 34, 37 al 40** por un monto de \$668.251,51 (seiscientos sesenta y ocho mil doscientos cincuenta y un dólares con cincuenta y un centavos). **2) De conformidad con el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agostada la vía administrativa. NOTIFÍQUESE.** -----

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Estudio y redacción: Gerardo Villalobos Guillen
GVG/pus
NN: 16525 (DCA-3104-2016)
NI: 32834, 33330
Ci: Archivo central
G: 2016004085-1