R-DCA-1031-2016

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. División de Contratación Administrativa.

RESULTANDO

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

CONSIDERANDO

I.HECHOS PROBADOS: Para la resolución del presente asunto, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: 1) Que Vidalco S. A., presentó su oferta al concurso en los siguientes términos: 1.1) Indicó, en lo que resulta de interés, que el monto de la oferta consiste en:

Edificio Biblioteca	USD 520,000.00
Edificio Comedor	USD 510,000.00
Subtotal de la oferta (Un millón treinta mil dólares de EE.UU)	USD 1,030,000.00
Pruebas de laboratorio	USD 5,150.00
Imprevistos de diseño	USD 46,350.00
Monto sin impuesto (incluyendo el monto de imprevistos de diseño)	USD 1,081,500.00

(folio

398 del expediente de administrativo). **1.2)** Para la biblioteca **1.2.1)** En el "DESGLOSE EDIFICIO DE BIBLIOTECA", se consigna:

20	Subtotal oferta sin impuestos	\$520.000,00	95%
21	Imprevistos de Diseño	\$23.400,00	4.5%
22	Pruebas de laboratorio	\$2.600,00	0.5%

23	MONTO TOTAL DE OFERTA SIN IMPUESTOS	\$546.000,00	100%				
(folio	392 a 391 del expediente de administrativo). 1.2.2) En la "TA	BLA DE PAGOS I	EDIFICIO				
DE BI	DE BIBLIOTECA", se consigna:						

20	SUBTOTAL OFERTA SIN IMPUESTOS	\$	520.000,00	95%
21	Imprevistos de Diseño	\$	23.400,00	4,5%
22	Pruebas de laboratorio	s	2.600,00	0,5%

(folio 388 a 385 del expediente de administrativo). **1.3)** Para el comedor **1.3.1)** En la "*TABLA DE DESGLOSE EDIFICIO DE COMEDOR*", se consigna:

22	Subtotal oferta sin impuestos	\$510.000,00	95%
23	Imprevistos de Diseño	\$22.950,00	4.5%
24	Pruebas de laboratorio	\$2.550,00	0.5%
25	MONTO TOTAL DE OFERTA SIN IMPUESTOS	\$535.500,00	100%

(folio 390 a 389 del expediente de administrativo). **1.3.2)** En la "TABLA DE PAGOS EDIFICIO DE COMEDOR", se consigna:

22	SUBTOTAL OFERTA SIN IMPUESTOS	\$ 510.000,00	95%
23	Imprevistos de Diseño	\$ 22.950,00	4,5%
24	Pruebas de laboratorio	\$ 2.550,00	0,5%
25	MONTO TOTAL DE OFERTA (SIN IMPUESTOS)	\$ 535.500,00	100%

(folio 384 a 382 del expediente de administrativo). **2)** Que mediante oficio No. AP-187-2016 del 24 de febrero de 2016, la Administración, entre otros aspectos, requirió a Vidalco S. A. lo siguiente:

Presentar corregida la Tabla de Pagos de oferta, **según el inciso g**) del punto 3-requisitos técnicos de la empresa de las Condiciones Específicas del cartel, (Debe ajustarse las líneas del subtotal de oferta, Imprevistos de Diseño y Pruebas de Laboratorio para que correspondan con lo solicitado en cartel [Subtotal: 95%; Imprevistos: 4,5%; Pruebas 0,5%].

(folio

618 del expediente de administrativo). **3)** Que mediante oficio No. 2016 TEC 003 del 29 de febrero de 2016, en respuesta al oficio No. AP-187-2016, Vidalco S. A. adjunta la tabla de pagos corregida y de seguido aporta: **3.1)** Para la Biblioteca **3.1.1)** En el "DESGLOSE EDIFICIO DE BIBLIOTECA", se consigna:

2	20	Subtotal oferta sin impuestos	\$ 518,700.00	95%
	21	Imprevistos de Diseño	\$24,570.00	4.5%

22	Pruebas de laboratorio	\$2,730.00	0.5%
23	MONTO TOTAL DE OFERTA SIN IMPUESTOS	\$546,000.00	100%

(folio 636 a 635 del expediente de administrativo). **3.1.2)** En la "TABLA DE PAGOS EDIFICIO DE BIBLIOTECA", se consigna:

20	SUBTOTAL OFERTA SIN IMPUESTOS	s	518,700.00	95%
21	Imprevistos de Diseño	\$	24,570.00	4.5%
22	Pruebas de laboratorio	s	2,730.00	0.5%
23	MONTO TOTAL DE OFERTA (SIN IMPUESTOS)	\$	546,000.00	100%

(634 a 631 del expediente de administrativo). **3.2)** Para el Comedor **3.2.2)** En el "DESGLOSE EDIFICIO DE COMEDOR", se consigna:

22	Subtotal oferta sin impuestos	\$ 508,725.00	95%
23	Imprevistos de Diseño	\$24,097.50	4.5%
24	Pruebas de laboratorio	\$2,677.50	0.5%
25	MONTO TOTAL DE OFERTA SIN IMPUESTOS	\$535,500.00	100%

(folio 630 a 629 del expediente de administrativo). **3.2.2)** En la "TABLA DE PAGOS EDIFICIO DE COMEDOR", se consigna:

22	SUBTOTAL OFERTA SIN IMPUESTOS		s	508,725.00	95%
23	Imprevistos de Diseño		\$	24,097.50	4.5%
24	Pruebas de laboratorio		\$	2,677.50	0.5%
25	MONTO TOTAL DE OFERTA (SIN IMPUESTOS)		\$	535,500.00	100%

II. SOBRE LA LEGITIMACIÓN. 1. Sobre la oferta de Vidalco S. A. El <u>apelante</u> señala que mediante resolución No. R-DCA-877-2016 el ente contralor declaró con lugar un recurso de apelación ordena que se anule la adjudicación. Añade que mediante la recomendación técnica No. 2, se desestima su oferta y se declara como adjudicatario a Corporación de Profesionales en Ingeniería S.A. Señala que comprende el razonamiento del ente contralor pero no la

subsecuente readjudicación de la Administración para la actual adjudicataria. Indica que la oferta que presentó durante la apertura de ofertas cumple y es la del precio más bajo, por lo cual, al cumplir, lo que correspondía era analizar la idoneidad y razonabilidad del precio, considerando el rubro denominado subtotal de oferta sin impuestos para cada uno de los edificios y el rubro subtotal de la oferta para oferta total. Hace ver que las pruebas de laboratorio e imprevisto de diseño no forman parte del precio ofertado (resolución No. R-DCA-877-2016). Indica que en la referida resolución, el ente contralor ni el apelante en su recurso, cuestionaron la validez del precio originalmente ofertado, tampoco se declara como inelegible la oferta, sino únicamente el mecanismo de adjudicación que se utilizó. Señala que lo que contravino el marco jurídico fue la solitud de subsanación realizado por la Administración y el posterior acatamiento al mismo. Manifiesta que estos dos actos eran los que debían anularse, siendo lo procedente una nueva valoración de ofertas presentadas. Agrega que los imprevistos de diseño y laboratorio no eran requisito de admisibilidad y por tanto no pueden ser motivo de exclusión de ofertas y que las partidas que se solicitaron subsanar no formaban parte del precio, por ende, su cálculo correcto es irrelevante, ya que no se consideran para valorar ofertas. Indica que se le indujo a error al solicitarle el subsane en oficio AP-187-2016, pero no debe ser destinada su oferta dado que cumplía con todo. Indica que incluso adecuando su oferta a lo requerido por la Administración, sin modificar el rubro subtotal de la oferta, sigue siendo la de menor costo y remite a los cuadros No. 1 y 2. Concluyendo, que no existe justificación para desestimar su oferta. Criterio de la División: En el acto de readjudicación, la Administración indica: "(...) se conoce el expediente Informe Readjudicación de la Licitación Pública No. 2015LN-000005-APITCR (...) Se analiza por parte de la Comisión si en la resolución de la Contraloría se deja descalificada a la anterior empresa adjudicataria para este nuevo análisis, a lo que los personeros de Aprovisionamiento indican que se concluye que la empresa no podría participar y solo queda una empresa elegible que es la empresa que se le Adjudica este nuevo acto (...)" (hecho probado 4). Considerando lo anterior, resulta de interés señalar que en la resolución No. R-DCA-877-2016 de las diez horas cuarenta y seis minutos del veintisiete de octubre del dos mil dieciséis, este órgano contralor resolvió: "(...) la Administración determinó en el estudio técnico que la oferta de Vidalco S. A., con el subsane cumple con la tabla de pagos según el cartel y que el "Monto de imprevistos y Pruebas de Laboratorio corresponde a lo establecido en el cartel" (hecho probado 6), adjudicando la contratación a Vidalco S. A. (hecho probado 7). Cabe añadir que sobre el subsane, al atender la audiencia inicial, el adjudicatario indicó: "El hecho en sí es que, por un error aritmético, en el caso de los Imprevistos de Diseño, se indicó una cantidad que, en el caso del edificio de comedor,

correspondía a un 4,3%; y en el caso del edificio de la biblioteca, se indicó 4,29%, siendo que, en ambos casos, el cartel pedía cotizar un 5%. En el caso de las Pruebas de Laboratorio, para ambos casos se indicó una cantidad que correspondía a un 0,48%, en lugar de un 0,5%. Lo que mi representada hizo en el subsane, fue afinar algunos de los precios en las líneas, ajustando un poco los montos (lo cual puede ser tomado incluso como una especie de descuento o mejora), redistribuyendo esas diferencias de manera muy somera en los rubros que se encontraban como insuficientes" (...) (folio 61 del expediente de apelación). Ante tales manifestaciones, se ha de tener presente que al respecto, el pliego cartelario dispuso: "9. IMPREVISTOS DE DISEÑO Y PRUEBAS DE LABORATORIO (...) 4.5% para imprevistos de diseño y 0.5% para pruebas de laboratorio ambos sumaran el 5% del monto total de la oferta sin impuestos" (folio 18 del expediente administrativo). En este sentido, se tiene que el subtotal consignado por la adjudicataria en su oferta para la biblioteca varió de \$520.000,00 a \$ 518,700.00 (hecho probado 3.2 y 5.1), y para el caso del comedor, varió de \$510.000,00 a \$508,725.00 (hecho probado 3.3 y 5.2), con lo cual el subtotal de ambos edificios ya no asciende a la suma de \$1.030.000,00 sino de \$1.027.425,00 (hecho probado 3 y 5). Así las cosas, se logra acreditar que la adjudicataria disminuyó el monto del subtotal de su oferta para incrementar los montos en ella consignados para los rubros de imprevistos de diseño y pruebas de laboratorio (hechos probado 3 y 5). En este sentido se tiene que la adjudicataria para los imprevistos de diseño de la biblioteca en su oferta consignó \$23.400,00, suma que en virtud de la subsanación modificó a \$24,570.00; y en el caso del comedor originalmente estableció para este rubro la suma de \$22.950,00, pero con ocasión de la subsanación lo cambio a \$24,097.50. Lo mismo sucede con las pruebas de laboratorio para las cuales en el caso de la biblioteca en la oferta indicó que les correspondía la suma de \$2.600,00, sin embargo, con ocasión de la subsanación modificó esta suma a \$2,730.00, y para el comedor estableció en la oferta un monto de \$2.550, lo cual fue modificado en la subsanación a \$2.677.50 (hecho probado 3 y 5). En virtud del incremento que sufrieron estos dos rubros con la subsanación, ya no ascienden a las sumas dispuestas en la oferta, a saber \$5.150,00 por concepto de pruebas de laboratorio y \$46.350,00 para el rubro de imprevistos de diseño; sino que ahora corresponden a \$5.407.5 y \$48.667,00, respectivamente (hechos probados 3 y 5). Realizado el respectivo cálculo aritmético, tal y como lo indica el apelante, tales sumas corresponden a un 0,5% para el rubro de pruebas de laboratorio y 4,5% para el rubro de imprevistos, respectivamente (folio 05 del expediente de apelación); ajustando así Vidalco S. A., su oferta a los porcentajes que el cartel dispuso para estos rubros. Evidenciadas las anteriores modificaciones, debe tomarse en consideración que en el inciso e) de la cláusula cartelaria 9) "IMPREVISTOS DE DISEÑO Y PRUEBAS DE LABORATORIO", se dispuso: [...] Esta regulación cartelaria resulta consecuente con la naturaleza de los imprevistos de diseño, sobre los cuales este órgano contralor ha expuesto que: [...] Lo anterior, por cuanto tal y como fue expuesto supra, el subtotal dispuesto en la oferta por la suma de \$1.030.000,00, con la subsanación fue modificado a \$1.027.425,00. Este proceder

del adjudicatario lesiona lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en cuanto a que: "El precio debe ser firme y definitivo (...)". Debe reiterarse que el monto de \$1.081.500,00, el cual la Administración indica que el adjudicatario mantuvo invariable (folio 46 del expediente de apelación), no constituye el precio de contratación, por cuanto es el resultado de la sumatoria del subtotal y los rubros de imprevistos de diseño y pruebas de laboratorio (hecho probado 3.1), rubros que de conformidad con lo dispuesto en el inciso e) de la cláusula cartelaria 9) "IMPREVISTOS DE DISEÑO Y PRUEBAS DE LABORATORIO", no constituyen parte de la suma que inexorablemente el adjudicatario recibirá en virtud de la ejecución contractual. En vista de lo expuesto, este órgano contralor estima que la subsanación realizada por el adjudicatario, no resulta de recibo por cuanto contraviene lo dispuesto en el artículo 80 del RLCA, en cuanto a que [...] Asimismo, a criterio de este órgano contralor, con la subsanación no sólo se varió el precio sino que Vidalco S. A., obtuvo una ventaja indebida por cuanto al adecuar su oferta para cumplir con los porcentajes previstos en el cartel para los rubros de imprevistos de diseño y pruebas de laboratorio, recayó en su oferta la adjudicación (hecho probado 7), lo cual no hubiera tenido lugar de no haber modificado su oferta a efectos de cumplir con los porcentajes previstos en el inciso a) de la cláusula cartelaria 9) "IMPREVISTOS DE DISEÑO Y PRUEBAS DE LABORATORIO". [...] Con sustento en lo que viene dicho y considerando que el artículo 83 del RLCA, dispone que serán declaradas fuera del concurso, las oferta que sean sustancialmente disconformes con el ordenamiento jurídico, se impone declarar con lugar el recuso incoado" (negrita agregada). De la resolución No. R-DCA-877-2016 se desprende que el apelante, durante el estudio de ofertas presentó la subsanación que la Administración le requirió (hecho probado 2), y con ello modificó el precio de su oferta de \$1.030.000,00 a \$1.027.425,00 (hechos probados 1 y 3 y resolución No. R-DCA-877-2016). Analizado el cuadro fáctico, se ha de señalar que presentada la subsanación por el apelante, es al contenido de ésta a lo que se obligó para cumplir con el objeto del concurso, por lo que resulta contrario al principio de seguridad jurídica que el apelante en primera instancia presente una oferta, la modifique con una subsanación y posteriormente pretenda volver a la oferta original, dejando de lado la subsanación que él estimó sí resultaba procedente presentar, por cuanto así lo hizo (hecho probado 3). En este sentido, se tiene que incluso durante la anterior ronda de apelación, Vidalco S. A., defendió su subsanación en los siguientes términos: "(...) efectivamente, hubo una inconsistencia menor en el desglose del precio presentado por nuestra empresa, el cual fue subsanado dentro del ámbito que permite la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento. Para todos los efectos procesales, ese hecho se ha de tener por no controvertido por las partes. La discusión entonces se concentrará en establecer y demostrar que dicha subsanación es conforme con los principios de legalidad cartelaria, de eficacia, eficiencia y economía y, sobre todo, que con ello no

se ha generado ninguna clase de ventaja indebida a nuestro favor (...)El hecho en sí es que, por un error aritmético, en el caso de los Imprevistos de Diseño, se indicó una cantidad que, en el caso del edificio de comedor, correspondía a un 4,3%; y en el caso del edificio de la biblioteca, se indicó 4,29%, siendo que, en ambos casos, el cartel pedía cotizar un 5%. En el caso de las Pruebas de Laboratorio, para ambos casos se indicó una cantidad que correspondía a un 0,48%, en lugar de un 0,5%. Lo que mi representada hizo en el subsane, fue afinar algunos de los precios en las líneas, ajustando un poco los montos (lo cual puede ser tomado incluso como una especie de descuento o mejora), redistribuyendo esas diferencias de manera muy somera en los rubros que se encontraban como insuficientes, lo cual termina siendo en este caso un aspecto de mera FORMA en cuanto al formato o formulario utilizado, toda vez que el precio final total se mantuvo y se mantiene firme, definitivo e invariable" (folio 60 y 61 del expediente de apelación correspondiente a la resolución No. R-DCA-877-2016). El artículo 25 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, señala que el precio debe ser firme y definitivo, lo cual en el caso en estudio resulta cuestionable, por cuanto el apelante con la subsanación disminuyó el monto de su oferta para incrementar los montos en ella consignados para los rubros de imprevistos de diseño y pruebas de laboratorio (hechos probados 1 y 3) y ahora, como ha sido expuesto, el recurrente pretende que se desconozca la subsanación, porque estima que lo procedente es considerar el precio que había presentado sin subsanación, a saber \$1.030.000,00 (hecho probado 1), al punto que en las conclusiones del recurso que aquí se atiende señala: ... nuestra oferta original presentada el día de apertura de ofertas debe ser considerada para la readjudicación del presente concurso" (folio 06 del expediente de apelación). Sin embargo, el mismo apelante había indicado, en cuanto a su oferta original, que: "Lo que realizó VIDALCO en el subsane (sin alterar el precio final definitivo de la oferta), fue rebalancear los renglones de pago, para ajustar en la suma de 1.395.676 los renglones que se hallaban como insuficientes (...)" (negrita agregada) (folio 62 del expediente de apelación que originó la resolución No. R-DCA-877-2016). Ahora bien, en cuanto a los alegatos relativos a que los imprevistos de diseño y laboratorio no eran requisito de admisibilidad, por lo que no pueden ser motivo de exclusión de ofertas y que las partidas que se solicitaron subsanar no formaban parte del precio, por ende su cálculo correcto es irrelevante, debe acudirse a lo expuesto en la resolución No. R-DCA-877-2016, en cuanto a que el pliego cartelario dispuso: "9. IMPREVISTOS DE DISEÑO Y PRUEBAS DE LABORATORIO (...) 4.5% para imprevistos de diseño y 0.5% para pruebas de laboratorio ambos sumaran el 5% del monto total de la oferta sin impuestos" (folio 18 del expediente administrativo), y por ende, el oferente debía proceder de conformidad con ello a efectos de cumplir con el cartel. Aunado a lo anterior, este órgano contralor denota una nueva variación,

por cuanto vistas las manifestaciones contenidas en el recurso, se observa una modificación de los montos correspondientes a imprevistos de diseño y pruebas de laboratorio, al consignar el cuadro No. 1 la siguiente información:

ÍTEM	MONTO MODIFICADO
SUBTOTAL DE LA OFERTA (Invariable)	\$ 1.030.000,00
IMPREVISTOS DE DISEÑO (Corregido)	\$48.789,47
PRUEBAS DE LABORATORIO (Corregido)	\$5.421,05
MONTO SIN IMPUESTO (Corregido)	\$1.084.210,53

(folio 06 del expediente de la apelación). Así, para el rubro imprevisto de diseño se varía el monto de \$46.350,00 (hecho probado 1) a la suma de \$48.789,47 y para las pruebas de laboratorio se varía el monto de \$5.150,00 (hecho probado 1), a la suma de \$5.421,05, montos que difieren tanto de las sumas inicialmente indicadas como de las sumas consignadas en la subsanación (hecho probado 1 y 3). En vista de lo que viene dicho, se estima que el apelante con su proceder lesiona el principio de seguridad jurídica en el tanto no se tiene certeza de los alcances de su oferta. En virtud de lo expuesto y en apego al principio de seguridad jurídica y lo consignado en el artículo 20 de la Ley de Contratación Administrativa, se estima que lo que debe considerarse es la subsanación que el apelante realizó (hecho probado 3), la cual este órgano contralor estimó improcedente en la resolución No. R-DCA-877-2016, y por ello, se considera que le aplica lo dispuesto en el artículo 180 inciso b) del RLCA, en cuanto a que: "Supuestos de improcedencia manifiesta. El recurso de apelación será rechazado de plano por improcedencia manifiesta, en cualquier momento del procedimiento en que se advierta, en los siguientes casos: (...) b) Cuando el apelante no logre acreditar su mejor derecho a la adjudicación del concurso, sea porque su propuesta resulte inelegible (...)". Así las cosas, se llega a concluir que el apelante carece de legitimación y lo procedente es rechazar de plano el recurso incoado. Por último, en cuanto a la solicitud de la Administración para que se exima del trámite de refrendo la readjudicación (folio 21 del expediente de apelación), debe tomarse en consideración que el artículo 3 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, en lo que resulta de interés establece: "Se requerirá el refrendo en los siguientes casos (...)1) Todo contrato administrativo derivado de la aplicación del procedimiento de licitación pública, en el tanto el precio contractual alcance el límite inferior vigente para la aplicación de la licitación pública del estrato superior inmediato de aquel en el que se encuentra ubicada la Administración contratante, según lo establecido en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa. (...)." (negrita agregada). De frente a lo cual, debe acudirse a la resolución No.R-DC-014-2016 del 23 de

POR TANTO

> Allan Ugalde Rojas Gerente de División

Marlene Chinchilla Carmiol Gerente Asociada

Elard Ortega Peréz Gerente Asociado

OSR/tsv NN: 16993 (DCA-3172-2016) NI: 33612-34179 G: 2016002899-3