



## R-DCA-0358-2017

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.**

San José, a las quince horas veintidós minutos del treinta de mayo del dos mil diecisiete.-----

Recurso de apelación interpuesto por **INNOVADORA MÉDICA, S.A.**, en contra del acto de adjudicación dictado dentro de la **CONTRATACIÓN ESPECIAL No. 2017CE-000019-0000300001**, promovida por **CORREOS DE COSTA RICA, S.A.**, para contratar el "Servicio de corta de zacate en sucursales", acto de adjudicación recaído en **CHAPIADORES NACIONALES, S.A.**, en la suma de ₡7.617.774,30.-----

### RESULTANDO

- I. Que la empresa Innovadora Médica, S.A., el dieciséis de mayo de dos mil diecisiete, interpuso ante este órgano contralor recurso de apelación en contra del acto de adjudicación dictado dentro de la referida Contratación Especial No. 2017CE-000019-0000300001.-----
- II. Que mediante auto de las nueve horas cuatro minutos del dieciocho de mayo del dos mil diecisiete, este órgano contralor solicitó a la Administración el expediente administrativo; la cual remitió para su consulta a la plataforma Mer-Link.-----
- III. Que la presente resolución se dicta dentro del plazo de ley y en su trámite se han 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 Correos de Costa Rica, S.A., promovió la Contratación Especial No. 2017CE-000019-0000300001, para la contratación del "Servicio de corta de zacate en sucursales", cursando invitación mediante correo electrónico y publicación en la plataforma de SICOP el día 6 de marzo de 2017. (En consulta por expediente mediante el número de la contratación, en página inicial, apartado denominado "2. Información de Cartel", ingresar por el número de contratación identificado como "Versión Actual", de fecha 6 de marzo de 2017; en la nueva ventana "Detalles del concurso", título "1. Información general", ver campo "Fecha/hora de publicación"; el listado de correos electrónicos en la misma ventana, primer aparte "Anuncio", campo "Consulta de notificaciones", ingresar por 'consultar'; ver nueva ventana "Listado de envíos del correo electrónico"; del expediente digital de la licitación en el Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP). **2)** Que de conformidad con la Apertura de Ofertas de las 14:00 horas del 14 de marzo de 2017, fueron recibidas dieciséis ofertas: la No. 1 de Servicios Múltiples Especializados Sermules, S.A., la No. 2 de Innovadora Medica, S.A., la No. 3 de Carlos Cortés Garro, la No. 4 de Jorge Antonio Hernández Sancho, la No. 5 de Chapiadores Nacionales, S.A., la No. 6 de Oscar Cascante

Fernández, la No. 7 de Ignacio Acuña Fallas, la No. 8 de Candi Servicios del Sur, S.A., la No. 9 de Grupo Activa Uno A Uno Más, S.A., la No. 10 de Ademar Vindas Herrera, la No. 11 de Corporación Alfa Durán, S.A., la No. 12 de Romagro del Siglo XXI, S.R.L., la No. 13 de Jennifer González Amador, la No. 14 de Multi Negocios Internacionales América, S.A., la No. 15 de Christian Manrique Sandoval Gómez, y la No. 16 de Fumigadora Fulminex, S.A. (En consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado denominado "2. Información de Cartel", ingresar por "Versión Actual" de fecha 6 de marzo de 2017; en la nueva ventana, en título "1. Información general", ver el campo "Fecha/hora de apertura de ofertas", del expediente digital; respecto del listado de ofertas presentadas en la página principal, título "3. Apertura de ofertas", en "Partida 1" ingresar por 'consultar'; y verlo en la nueva ventana "Resultado de la apertura", del expediente digital). 3) Que la empresa Chapiadores Nacionales, S.A., cotizó el servicio para cada una de las veinticinco sucursales de la siguiente forma:-----

"Línea	Sucursal	Costo unitario mensual	Costo unitario anual
1	Tibás	€5.711,48	€68.537,76
2	San Sebastián	€7.932,61	€95.191,32
3	Desamparados	€1.903,83	€22.845,96
4	Escazú	€951,91	€11.422,92
5	La Uruca	€951,91	€11.422,92
6	Calle Blancos	€38.552,46	€462.629,52
7	Cartago	€27.914,28	€334.971,36
8	Coronado	€29.350,63	€352.207,56
9	Guadalupe	€7.139,34	€85.672,08
10	La Y Griega	€47.595,63	€571.147,56
11	Moravia	€31.730,42	€380.765,04
12	Sabanilla	€16.341,17	€196.094,04
13	San Francisco de Dos Ríos	€14.278,69	€171.344,28
14	San Pedro de Montes de Oca	€11.105,65	€133.267,80
15	Tres Ríos	€43.629,33	€523.551,96
16	Siquirres	€27.914,28	€334.971,36
17	Puerto Viejo de Sarapiquí	€26.673,65	€320.083,80
18	Turrialba	€31.015,87	€372.190,44
19	Cariari	€49.625,39	€595.504,68
20	Puriscal	€18.352,88	€220.234,56
21	Santa Ana	€32.999,64	€395.995,68
22	Jacó	€47.211,40	€566.536,80
23	Quepos	€41.970,35	€503.644,20
24	Atenas	€34.280,67	€411.368,04
25	Palmares	€39.681,05	€476.172,60
	<b>Precio total de la oferta</b>	<b>€634.814,52</b>	<b>€7.617.774,24"</b>

(En consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado denominado "3. Apertura de ofertas", en el campo de la Partida 1, ingresar por 'consultar'; en la nueva ventana "Resultado de la apertura", para la oferta de posición No. 2, correspondiente a la oferta No. 5 de Chapiadores Nacionales, S.A., ingresar en sus documentos adjuntos (6 documentos); en la nueva ventana "Detalle documentos

adjuntos a la oferta”, descargar el documento No. 6 denominado “Detalle de Costos Correos de Costa Rica.pdf”, del expediente digital). **4)** Que mediante acto de adjudicación adoptado dentro del expediente electrónico, y dictado a las 11:45 horas del 8 de mayo de 2017, por Miguel Umaña Hernández, la contratación fue adjudicada en Chapiadores Nacionales, S.A., por la suma de ₡7.617.774,30. (En consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado denominado “4. Información de Adjudicación”, campo “Acto de adjudicación”, ingresar por ‘consultar’; en la nueva ventana “Acto de adjudicación”, ver “Información del adjudicatario”; en cuanto a la fecha de la aprobación, en la misma ventana, título “Acto de adjudicación”, campo “Aprobación del acto de adjudicación”, ingresar por “Consulta del resultado del acto de adjudicación(Fecha de solicitud:03/05/2017 14:57)”; en la nueva ventana “Detalles de la solicitud de verificación”, título “3. Encargado de la verificación”, en el No. 1 de la columna “Estado de la verificación”, ingresar por ‘tramitada’; en la nueva ventana “Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida”, ver el campo “Fecha/hora de respuestas”, del expediente digital).-----

**II. Sobre la competencia de la Contraloría General para conocer del recurso:** El artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) señala: *“La Contraloría General de la República dispondrá, en los primeros diez días hábiles, la tramitación del recurso o, en caso contrario, su rechazo por inadmisibles o por improcedencia manifiesta. [...]”* Por su parte, el artículo 187 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) dispone en lo que interesa: *“El recurso de apelación será rechazado de plano por inadmisibles, en los siguientes casos: / [...] / c) Cuando no corresponda conocerlo a la Contraloría General de la República en razón del monto. / [...]”* La Administración ha promovido el presente concurso para la prestación de servicios de corta de césped (ver hecho probado 1), procedimiento en el cual ha participado la empresa Innovadora Médica, S.A., recurriendo mediante apelación el acto de adjudicación recaído (ver hechos probados 2 y 3). Para efectos de determinar la competencia de este órgano contralor, se hace necesario valorar el monto adjudicado y las características de la contratación. De esa forma, en primer término se tiene que el cartel de la contratación, en el punto No. 1 de las “Condiciones Generales” dispone lo siguiente: *“Proceso de Contratación Especial SEGÚN DEMANDA, con lo cual Correos de Costa Rica S.A, podrá durante la ejecución del contrato excluir e incluir otras sucursales, en ambos casos respetando el equilibrio financiero del contrato.”* (En consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado denominado “2. Información de Cartel”, ingresar por el enlace de su “Versión Actual”, de fecha 6 de marzo de 2017; en la nueva ventana “Detalles del concurso”, título “F. Documento del cartel”, descargar el documento No. 3 denominado “Servicio de mantenimiento de zonas verdes y jardinería (1).pdf”, folio 2). De esa forma, a primera vista el contrato

tendría un monto de cuantía inestimable hasta el tope del procedimiento promovido por esa empresa pública, sin embargo, pese a la denominación como contrato de servicios de mantenimiento de zonas verdes según demanda, existen aspectos que se derivan de la lectura del cartel y de las ofertas recibidas, que bien podrían reflejar una naturaleza diferente en el caso de este contrato. En ese sentido, debe considerarse que una de las características de este tipo de contratos es precisamente la cotización de precios unitarios en atención a su carácter inestimable según las necesidades de la Administración. En el presente caso, el cartel en la cláusula 1 de las "Condiciones según demanda", dispone lo siguiente: "[...]. Se debe entender que por la modalidad de contratación, no se adjudican servicios específicos aunque se vean reflejadas en el cartel en línea, se adjudican precios unitarios, y se solicitan las cantidades según la necesidad de la Administración." (En la ventana "Detalles del concurso" antes citada, título "F. Documento del cartel", descargar el documento No. 1 denominado "Condiciones -Contratación Segun Demanda - (servicios).pdf", folio 1). Pese a la anterior disposición cartelería, la Administración ha adjudicado por un precio total de ₡7.617.774,30. (ver hecho probado 4), a lo que debe agregarse que requirió precios mensuales por sucursal o agencia de Correos de Costa Rica S.A. de la siguiente forma:

"Línea"	Sucursal	Costo unitario mensual	Costo unitario anual
1	Tibás	₡5.711,48	₡68.537,76
2	San Sebastián	₡7.932,61	₡95.191,32
3	Desamparados	₡1.903,83	₡22.845,96
4	Escazú	₡951,91	₡11.422,92
5	La Uruca	₡951,91	₡11.422,92
6	Calle Blancos	₡38.552,46	₡462.629,52
7	Cartago	₡27.914,28	₡334.971,36
8	Coronado	₡29.350,63	₡352.207,56
9	Guadalupe	₡7.139,34	₡85.672,08
10	La Y Griega	₡47.595,63	₡571.147,56
11	Moravia	₡31.730,42	₡380.765,04
12	Sabanilla	₡16.341,17	₡196.094,04
13	San Francisco de Dos Ríos	₡14.278,69	₡171.344,28
14	San Pedro de Montes de Oca	₡11.105,65	₡133.267,80
15	Tres Ríos	₡43.629,33	₡523.551,96
16	Siquirres	₡27.914,28	₡334.971,36
17	Puerto Viejo de Sarapiquí	₡26.673,65	₡320.083,80
18	Turrialba	₡31.015,87	₡372.190,44
19	Cariari	₡49.625,39	₡595.504,68
20	Puriscal	₡18.352,88	₡220.234,56
21	Santa Ana	₡32.999,64	₡395.995,68
22	Jacó	₡47.211,40	₡566.536,80
23	Quepos	₡41.970,35	₡503.644,20
24	Atenas	₡34.280,67	₡411.368,04
25	Palmares	₡39.681,05	₡476.172,60
	<b>Precio total de la oferta</b>	<b>₡634.814,52</b>	<b>₡7.617.774,24"</b>

(ver hecho probado 3). De esa forma, se cotizaron precios mensuales por sucursal y no un precio unitario por actividad, de tal forma que el precio mensual cotizado en una sucursal no podría ser utilizado para pagar los servicios prestados en otra sucursal (exceptuando La Uruca y Escazú que presentan una cotización idéntica). La forma de cotización de la empresa adjudicataria respondió a su vez a una disposición cartelaria: *“El desglose de precio debe indicar por Sucursal el precio mensual y precio anual [...]”* (En la ventana “Detalles del concurso” antes citada, título “F. Documento del cartel”, descargar el documento No. 1 denominado “Servicio de mantenimiento de zonas verdes y jardinería (1).pdf”, folio 11). Conforme con lo expuesto, si atendemos a la definición cartelaria en cuanto a que estamos ante una contratación según demanda que permitiría excluir e incluir sucursales, esta segunda posibilidad no sería de posible ejecución al ser inexistente un precio único en la prestación de servicios en cada sucursal. Lo anterior parece confirmarse con base en el mismo cartel, al estipular lo siguiente: *“4. Correos de Costa Rica S.A. conforme a sus necesidades, se reserva el derecho de incluir nuevos servicios no contratados originalmente, de igual o similar naturaleza. / 5. Si se incluyen nuevos servicios, sus condiciones: precio, garantía, y demás características serán sometidos, a la respectiva aprobación del Correo, quien determinará la razonabilidad de los mismos, dichos servicios pasarán a formar parte del contrato del proceso.”* (En la ventana “Detalles del concurso” antes citada, título “F. Documento del cartel”, descargar el documento No. 1 denominado “Condiciones - Contratación Segun Demanda - (servicios).pdf”, folio 1). Es decir, en caso de que la Administración procediera a incluir una nueva sucursal, debe proceder a la fijación del precio, sin hacer uso de precios unitarios. En cuanto al momento de prestación de los servicios, la condición general No. 6 del cartel dispone lo siguiente: *“El servicio se brindará en forma mensual a todas las sucursales indicadas en este cartel.”* (En la ventana “Detalles del concurso” antes citada, título “F. Documento del cartel”, descargar el documento No. 1 denominado “Servicio de mantenimiento de zonas verdes y jardinería (1).pdf”, folio 3); periodicidad reiterada en el título de Observaciones del cartel al disponer lo siguiente: *“[...] dadas las condiciones actuales de las áreas verdes se hace necesaria la corta del zacate una vez al mes durante un año.”* (En la ventana “Detalles del concurso” antes citada, título “F. Documento del cartel”, descargar el documento No. 1 denominado “Servicio de mantenimiento de zonas verdes y jardinería (1).pdf”, folio 2). Si bien el cartel describe entre sus actividades la corta de césped, corta de monte, eliminación de malas hierbas de entre el césped, poda de arbustos y árboles, poda de jardineras, mantenimiento de taludes, recorte de orillas con elementos estructurales, levantamiento de troncos, palos, hojas, matas y frutos,

limpieza de infraestructura ensuciada durante las labores, entre otras disposiciones (En la ventana "Detalles del concurso" antes citada, título "F. Documento del cartel", descargar el documento No. 1 denominado "Servicio de mantenimiento de zonas verdes y jardinería (1).pdf", folios 4 y 5), no fue requerida la cotización separada por actividades, u horas que permitiese la fijación de precios unitarios que a su vez hicieren posible que al amparo de esta contratación se pudiesen realizar actividades adicionales aparte de la prestación de los servicios contratados una vez al mes. De ahí que aunque el documento "Condiciones según demanda", adicional al documento de condiciones denominado "Servicio de mantenimiento de zonas verdes y jardinería", establece lo: *"1. [...] Correos de Costa Rica S.A. no está pactando ni asegura la contratación de **una cantidad específica** de Servicio de mantenimiento de zonas verdes y jardinería (servicios), ni se compromete a solicitar cantidades mínimos de servicios, pues estos se pagaran conforme al volumen real de servicios mensuales realizados por el Adjudicatario y recibidos a conformidad y podrían aumentar, disminuir o en su defecto no ser requeridos durante un período, todo conforme a las necesidades del Correo. / 2. Durante el período de ejecución del contrato, y al ser este un proceso bajo la modalidad según demanda, cada vez que Correos de Costa Rica S.A. tenga la necesidad mensual o extraordinaria de Servicios, enviará al adjudicatario una solicitud por órdenes de pedido [...]"* (En la ventana "Detalles del concurso" antes citada, título "F. Documento del cartel", descargar el documento No. 1 denominado "Condiciones -Contratación Según Demanda - (servicios).pdf", folio 1); lo cierto es que la naturaleza de los servicios prestados y la forma en que se ha cotizado, se ha hecho por un monto fijo mensual para cada sucursal. De ahí entonces que, aunque formalmente se refiere un contrato de entrega según demanda en la redacción cartelaria y la forma en cómo se cotizó por los oferentes, existe un contrato de plazo fijo por un período anual, en donde no resulta posible admitir que mediante la presente contratación la Administración pueda requerir servicios extraordinarios que vayan más allá de las previsiones de servicio mensual, en tanto no hay un precio tampoco de referencia. Conforme a la adjudicación por un monto fijo y global, con respecto a la garantía el cartel en "Condiciones y Declaraciones" dispone lo siguiente: *"Si el monto total adjudicado es a partir de los dos millones de colones (¢2.000.000,00), el adjudicatario deberá aportar, una garantía de cumplimiento, que será de un 5% sobre el monto total adjudicado, incluyendo impuestos, y su vigencia deberá cubrir todo el plazo del contrato electrónico y dos meses más."* (En consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado denominado "2. Información de Cartel", ingresar por el enlace de su "Versión Actual", de fecha 6 de marzo de 2017; en la nueva ventana

“Detalles del concurso”, en la parte inferior derecha ingresar por “Condiciones y Declaraciones”; en la nueva ventana “Condiciones y Declaraciones”, en el título “Declaraciones juradas y certificaciones”; en la misma ventana “Detalles del Concurso”, título “4. Garantías”, ver reiteración en cuanto a porcentaje en el campo “Monto o porcentaje”). En cuanto a timbres, el cartel dispone lo siguiente: *“Los gastos por concepto de especies fiscales, serán pagaderos en su totalidad por el contratista, de conformidad con la siguiente fórmula: / Fórmula para el cálculo de especies fiscales: /  $E * 0,0050 + \text{¢}625$  en donde E es la estimación de la contratación. /  $0.0050 = 100\%$  del monto del contrato. /  $\text{¢}625 = \text{monto por reintegro}$ .”* (En consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado denominado “2. Información de Cartel”, ingresar por el enlace de su “Versión Actual”, de fecha 6 de marzo de 2017; en la nueva ventana “Detalles del concurso”, título “6. Timbres”). Las anteriores disposiciones en cuanto a garantía de cumplimiento y especies fiscales son acordes con una contratación por monto fijo, de tal forma que apoyan lo antes referido. Conforme con lo expuesto para el caso bajo examen, existe mérito suficiente para el rechazo de plano del recurso presentado, por las razones que seguidamente se exponen en cuanto al monto de lo adjudicado. De conformidad con la resolución del Despacho Contralor No. R-DC-11-2017 de las quince horas del veinte de febrero del dos mil diecisiete, publicada en el Alcance Digital No. 43 a La Gaceta No. 40 del viernes 24 de febrero del 2017, donde se actualizan los límites de contratación administrativa, la presente Administración se encuentra en el estrato ‘E’ según lo dispuesto en el artículo X. De esa forma, el recurso de apelación dentro de contrataciones de servicios procede –conforme al numeral I.A.–, en aquellos casos donde la adjudicación supere los  $\text{¢}84.900.000,00$  (ochenta y cuatro millones novecientos mil colones exactos). En consecuencia, considerando que en este caso la suma total adjudicada corresponde a  $\text{¢}7.617.774,30$  (siete millones seiscientos diecisiete mil setecientos setenta y cuatro colones con treinta céntimos) (ver hecho probado 3); no es alcanzado el mínimo establecido para habilitar la competencia de este órgano contralor para conocer del recurso interpuesto. En virtud de las consideraciones anteriores y en armonía con lo dispuesto en el artículo 187 inciso c) del RLCA, se impone **rechazar de plano por inadmisibile** el recurso de apelación incoado, por cuanto esta Contraloría General no ostenta la competencia para conocerlo, en razón del monto de la adjudicación.-----

#### POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184, de la Constitución Política; 86 y siguientes de la Ley de la Contratación Administrativa, 182, 183 y

187 inciso c) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa se resuelve: **1) RECHAZAR DE PLANO POR INADMISIBLE**, el recurso de apelación interpuesto por Innovadora Médica, S.A., en contra del acto de adjudicación dictado dentro de la **Contratación Especial No. 2017CE-000019-0000300001**, promovida por Correos de Costa Rica, S.A., para contratar el "Servicio de corta de zacate en sucursales", acto de adjudicación recaído en Chapiadores Nacionales, S.A., en la suma de ₡7.617.774,30.-----

**NOTIFÍQUESE.**-----



Elard Gonzalo Ortega Pérez  
**Gerente Asociado**



Allan Ugalde Rojas  
**Gerente de División**



Marlene Chinchilla Carmiol  
**Gerente Asociada**

Estudio y redacción: Rolando A. Brenes Vindas.

RBV/chc  
NN: 06135 (DCA-1115)  
CI: Archivo central  
NI: 11910, 12405.  
G: 2017001870-1

