

R-DCA-0700-2017

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa
San José, a las diez horas cincuenta y un minutos del treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete.-----

Recurso de apelación interpuesto por el señor Adrián Hidalgo Gómez en contra en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Pública Nacional No. 2017LN-000001-0007800001**, promovida por el **Ministerio De Agricultura y Ganadería**, para el **mantenimiento de edificios y locales Dirección Central Oriental bajo la modalidad según demanda**, recaído a favor de **GRUPO ACTIVA UNO A UNO MÁS S.A.** por un monto de cuantía inestimable. -----

RESULTANDO

I. Que el señor Adrián Hidalgo Gómez presentó recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de la licitación de referencia, el 16 de junio del presente año.-----

II. Que mediante auto de las once horas con veinte minutos del diecinueve de junio de dos mil diecisiete se solicitó el respectivo expediente administrativo a la Administración, siendo atendido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería mediante oficio número DAF-PROV-166-2017, de fecha 20 de junio de dos mil diecisiete, con el cual se ha aportado el expediente administrativo.-

III. Que mediante auto de las doce horas con cincuenta y un minuto del tres de julio de dos mil diecisiete, esta División confirió audiencia inicial a la Administración licitante y a la empresa adjudicataria Grupo Activa Uno a Uno Más Sociedad Anónima con relación al recurso de apelación interpuesto, audiencia que fue atendida por todas las partes mediante escritos agregados al expediente de apelación.-----

IV. Que mediante auto de las doce horas con treinta minutos del veintiuno de julio del dos mil diecisiete, esta División confirió audiencia especial al Ministerio de Agricultura y Ganadería, para que ampliara su respuesta en relación a los argumentos del apelante en la interposición de su recurso, la cual fue atendida mediante escritos agregados al expediente de apelación.-----

V. Que mediante auto de las once horas con diez minutos, del catorce de agosto del dos mil diecisiete se confirió a las partes, audiencia final de conclusiones, la cual fue atendida por la administración licitante y el señor apelante Adrián José Hidalgo Gómez, mediante documentos agregados al expediente de apelación.-----

VI. Que la presente resolución se dicta dentro del plazo establecido por ley, habiéndose observado durante su tramitación todas las prescripciones constitucionales, legales y

reglamentarias pertinentes.-----

CONSIDERANDO

I. Hechos probados: Para el dictado de la presente resolución, a partir de la información que consta en el expediente digital tramitado a través de la plataforma del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), a cuya documentación se tiene acceso ingresando a la dirección electrónica <http://www.sicop.go.cr>, pestaña 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 el Ministerio de Agricultura y Ganadería promovió la Licitación Pública No. 2017LN-000001-0007800001, para el “Mantenimiento de Edificios y Locales Dirección Central Oriental (ver [2. Información de Cartel] / 2017LN-000001-0007800001 [Versión Actual]/ Detalles del Concurso del expediente digital de la licitación en el sistema electrónico de compras públicas SICOP). **2)** Que según la información que se extrae del SICOP, se presentaron cinco ofertas al concurso, a saber: Grupo Activa Uno a Uno Más S.A., por un monto de ₡78.000,00 (setenta y ocho mil colones exactos), el señor Adrián José Hidalgo Gómez por un monto de ₡1.424.800,00 (un millón cuatrocientos veinticuatro mil ochocientos colones exactos), Constructora ARPO S.A., por un monto de ₡2.200.816,00 (dos millones doscientos mil ochocientos dieciséis colones exactos), WPP Manejo de Desechos y Construcciones S.A. por un monto de ₡2.499.934,90 (dos millones cuatrocientos noventa y nueve mil novecientos treinta y cuatro colones con noventa céntimos)y CATAWATER Corporación S.A., por un monto de ₡3.037.203,00 (tres millones treinta y siete mil doscientos tres colones exactos) (ver [3. Apertura de ofertas] / Apertura finalizada / ingresando en “Consultar” / Resultado de la apertura del expediente digital de la licitación en el sistema electrónico de compras públicas SICOP). **3)** Que la empresa apelante, cotizó en su oferta lo siguiente:

Gestión Inteligente de Proyectos					
Servicio de Mantenimiento y Reparaciones Menores					
Cuadro de cotización por líneas de mano de obra					
Ítem	Descripción de las Actividades	Unidad	Cantidad Prevista	Precio Unitario	Monto (₡)
1	Pintura de paredes externas.	m2	40,00	₡1.100,00	₡44.000,00

2	Pintura de paredes internas	m2	40,00	₡1.100,00	₡44.000,00
3	Pintura de techos	m2	48,00	₡1.100,00	₡52.800,00
4	Pintura de malla ciclón	m2	100,00	₡1.100,00	₡110.000,00
5	Construcción de malla ciclón	m2	100,00	₡8.000,00	₡800.000,00
6	Instalación de piso cerámico	m2	30,00	₡4.000,00	₡120.000,00
7	Cambio láminas cubierta de techo	m2	48,00	₡3.500,00	₡168.000,00
8	Cambio de Cerrajería	un	1,00	₡25.000,00	₡25.000,00
9	Cambio de inodoro.	un	1,00	₡25.000,00	₡25.000,00
10	Cambio de interruptor	un	1,00	₡12.000,00	₡12.000,00
11	Cambio de plafón	un	1,00	₡12.000,00	₡12.000,00
12	Cambio de tomacorriente	un	1,00	₡12.000,00	₡12.000,00
Total General					₡1.424.800,00

(Ver [3. Apertura de ofertas] / Apertura finalizada / ingresando en “Consultar” / Resultado de la apertura / Posición de las ofertas 2 / ADRIAN JOSE HIDALGO GOMEZ del expediente digital de la licitación en el sistema electrónico de compras públicas SICOP. 4) Que la empresa adjudicataria Grupo Activa Uno a Uno Más S.A. cotizó en su oferta lo siguiente:

Grupo	Unidad	Costo de mano de obra
Activa Actividad UNO A UNO +		
Pintura de paredes internas. Considere una superficie de 40 m ²	m ²	₡1.000,00
Pintura de paredes externas. Considere una superficie de 40 m ²	m ²	₡1.000,00
Pintura de techos. Considere una superficie de 48 m ²	m ²	₡1.300,00
Pintura de malla ciclón. Considere una superficie de 100 m ²	m ²	₡1.000,00
Construcción de malla ciclón. Considere una superficie de 100 m ²	m ²	₡2.500,00

Instalación de piso cerámico. Considere una superficial de 30 m ²	m ²	€3.500,00
Cambio láminas cubierta de techo. Considere una superficie de 48 m ² , incluyendo el retiro de las láminas existentes y la instalación de las nuevas.	m ²	€3.500,00
Cambio de Cerrajería. Considere una cerradura de seguridad similar a cerradura de sobreponer Yale, en puerta principal de madera, incluyendo el retiro de la cerradura existente y la instalación nueva.	Unid.	€20.000,00
Cambio de inodoro. Considere la instalación de un inodoro convencional de línea económica, incluyendo el retiro del inodoro existente y la instalación del nuevo.	Unid.	€20.000,00
Cambio de interruptor. Considere la instalación de un interruptor doble de empotrar, incluyendo el retiro del interruptor existente y la instalación del nuevo.	Unid.	€8.000,00
Cambio de plafón. Considere la instalación de un plafón convencional, incluyendo el retiro del plafón existente y la instalación del nuevo.	Unid.	€8.000,00
Cambio toma corriente. Considere la instalación de un tomacorriente doble de empotrar, incluyendo el retiro del tomacorriente existente y la instalación del nuevo.	Unid.	€8.000,00
TOTAL.....		€78.000,00

5) Que de acuerdo al Estudio Técnico de las ofertas suscrito por la Licda. Sonia Abarca Monge, Administradora Regional de la Dirección Regional Central Oriental del MAG, en donde indica: *“OFERTA #3 GRUPO ACTIVA UNO A UNO MAS S.A.: Si (sic) cumple con lo solicitado en el cartel, no obstante los precios indicados en el cuadro de Cotización por línea de mano de obra al parecer son unitarios, ya que al totalizar la oferta el costo parece ruinoso y resulta muy inferior a lo ofertado por los otros oferentes y a los precios de mercado. Sin embargo esta es una apreciación particular porque tampoco se indica que sean unitarios”*. (Ver [3. Apertura de ofertas] / Estudio técnico de las ofertas / ingresando en “Consultar” / [Información de la oferta] / Posición 1 / ingresando en “CUMPLE” / [Información de la oferta] / verificador / Sonia María Abarca Monge / Fecha de verificación 04/05/2017 13:21 / ingresando en “CUMPLE” / Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida / [Comentarios de la verificación] / Documento Adjunto / Análisis de ofertas.pdf [0.28 MB]

6) Que de acuerdo con la sesión del primero de junio de dos mil diecisiete, en el acta 10-2017 se acordó: *“(…) Sesión número diez del año 2017, de la Comisión de Recomendación para la Adjudicación el día primero de junio del año dos mil diecisiete al ser las nueve horas con treinta minutos en la Proveeduría Institucional, para conocer el análisis de la contratación denominada 2017LN-000001-00078-00001, para la contratación de los servicios de mantenimiento y reparaciones menores de edificios de la Dirección Regional Central Oriental y sus Agencias de Servicios Agropecuarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Se encuentran presentes la Licenciada Blanca Córdoba Berrocal, Proveedora Institucional, el Licenciado Alexis Quirós Salazar, Asesor Legal de la Proveeduría Institucional, el Ingeniero Guillermo Flores Marchena, Director Regional de Cartago, que conforman la Comisión, la licenciada Carmen Gamboa Valverde, Analista del Área de Contrataciones Administrativas de la Proveeduría Institucional del MAG, quien genera el Informe de Recomendación: / **A. RECOMENDACIÓN DEL ANALISTA:** El documento de la Recomendación se genera de forma electrónica en el Sistema Integrado de Compras Públicas-SICOP, el cual es conocido por los miembros de la Comisión. Tomando en cuenta el criterio legal emitido por el Lic. Alexis Quirós Salazar, Asesor Legal oficio PROV.AL-010-2017 y la recomendación técnica por parte de la Licenciada Sonia Abarca Monge, Administradora Regional, donde indica que la oferta cumple, se aplica la metodología de evaluación. Los precios ofertados se encuentran dentro del disponible presupuestario asignado. / **B. OBSERVACIONES** Los miembros de la Comisión revisan y analizan el informe, considerando que el mismo se emitió tomando en cuenta todos los aspectos contemplados en*

el cartel del concurso. **C. ACUERDOS DE LA COMISION** 1. Se acuerda acoger la recomendación de la señora Analista y a su vez recomendar se adjudique la contratación denominada 2017LN-000001-00078-00001, para **la contratación de los servicios de mantenimiento y reparaciones menores de edificios de la Dirección Regional Central Oriental y sus Agencias de Servicios Agropecuarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería** de la siguiente forma: Grupo Activa Uno a Uno Más, S.A. cédula jurídica 3-101-469466. Con un monto de Adjudicación de 10.000.000.00 (diez millones de colones exactos). Por un Plazo de un año con posibilidad de tres prórrogas iguales. Tiempo de entrega a partir de los dos días hábiles y una garantía de 18 meses sobre materiales y mano de obra en todos los trabajos. Se cierra la sesión al ser las diez horas del primero de junio del dos mil diecisiete (...).” (sic). (Ver [4. Información de Adjudicación] / Acto de adjudicación / ingresando en “Consultar” / Acto de adjudicación / [Acto de adjudicación] / Aprobación de recomendación de adjudicación / Consulta del resultado de la verificación (Fecha de solicitud: 01/06/2017 13:40) / [3.Encargado de la verificación] / 2. Blanca Córdoba Berrocal / ingresando en “Tramitada” / ACTA 10-17 2017LN-000001-0007800001.doc [0.06MB] del expediente digital de la licitación en el sistema electrónico de compras públicas SICOP). **7)** Que la Administración indicó en el resultado de la evaluación, que la empresa Activa Uno a Uno Más S.A. obtuvo un 100 en la calificación final y en la justificación del resultado de evaluación indicó lo siguiente: “Este proveedor en su cuadro por Actividad en Mano de obra solo puso el monto por m2, y no totalizó, por lo que cabe la corrección de su precio, ya que cumplió con lo indicado en el cartel”. (sic) (Ver [4. Información de Adjudicación] / Resultado del sistema de evaluación / ingresando en “Consultar” / Resultado de la evaluación / [Partida 1] / Posición 1 / del expediente digital de la licitación en el sistema electrónico de compras públicas SICOP).-----

II. Sobre el fondo del recurso de apelación interpuesto por el señor Adrián José Hidalgo

Gómez 1) Sobre la falta de fundamentación del acto final. El apelante alega que siendo este procedimiento licitatorio promovido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el acto de adjudicación no aparece fundamentado, en el Sistema Integrado de Compras Públicas, agrega que no solo no ha habido una notificación o comunicación del mismo, que sea válida y eficaz, sino que de haberla, el mismo se encuentra viciado de nulidad absoluta. Ello por cuanto ese acto de adjudicación carece de fundamentación jurídica, analítica y fáctica. Agrega que conforme a la normativa expuesta ese acto es absolutamente nulo y como tal debe declararse por parte de la Administración y dictar el que en derecho corresponde, no solo para observar las

formalidades esenciales del procedimiento del dictado de ese acto adjudicatario, sino también para respetar el derecho de defensa y debido proceso de todos los oferentes, eventualmente no adjudicatarios, quienes tienen el derecho de conocer la fundamentación de dicho acto, a efecto de recurrirlo conforme a los recursos legalmente dispuestos para ello, lo que no puede hacerse con desconocimiento de la fundamentación del acto de adjudicación. Además, indica que no explica por qué se adjudica a GRUPO ACTIVA UNO A UNO MAS S.A, este proceso licitatorio, a pesar de que hubo varios cuestionamientos en su oferta. Y es por ello, que entienden debió ser transparente, y objetivo el proceso al explicar esa adjudicación. Manifiesta que en el documento de análisis integral de la Licitación, suscrito por la Licda. Carmen Gamboa Valverde, Analista de Contratación Administrativa, indica respecto de la oferta No.3 que finalmente fue la adjudicada, lo siguiente: *“La Oferta No.3, cumple con lo indicado en el cartel, aunque en el cuadro de cotización por línea en lo que respecta a mano de obra, presenta solamente el precio unitario, por lo tanto al totalizar la oferta su precio aparece más bajo, lo cual no afecta a la hora de la adjudicación, porque está cotizando la cantidad correcta en m2.”*. Agrega que no obstante, este precio aparece como un precio ruinoso y ese análisis no se hace por ningún lado, menos al dictarse el acto de adjudicación, a pesar de que la misma autoridad administrativa de análisis de las ofertas así lo califican. Indica además que de esta manera la Administración —sin solicitar a la oferente aclaración alguna- considera un precio para la adjudicación, que no es el precio que realmente oferta la empresa que luego es adjudicataria de la licitación, y que señala la empresa en el cuadro de la cotización para todos los efectos, incluyendo el de la calificación de la oferta, pero cómo y por qué lo hace no se explica por ningún lado, porque no hay un acto de adjudicación que así lo fundamente. Agrega que en el estudio técnico de las ofertas de esa contratación fechado 04 de mayo del 2017 y suscrito por la Licda. Sonia Abarca Monge., Administradora Regional de la Dirección Regional Central Oriental del MAG, se señala respecto de la oferta 3 que fuera adjudicada, que *“si cumple con lo solicitado en el cartel, no obstante los precios indicados en el cuadro de cotización por línea de mano de obra al parecer son unitarios, ya que al totalizar la oferta el costo parece ruinoso y resulta muy inferior a lo ofertado por los otros oferentes y a los precios de mercado sin embargo esta es una apreciación particular porque tampoco se indica que sean unitarios”*. Agrega que lo expuesto justificaría de por sí la anulación y revocatoria del acto de adjudicación dictado por la Proveeduría institucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería, por incumplimiento de la oferente adjudicada (Oferta No. 3) GRUPO ACTIVA UNO A UNO MAS SOCIEDAD ANONIMA, relativa a los costos y precio

ofertado que, por las mismas autoridades de ese Ministerio han sido considerados, en principio, como posibles precios ruinosos, pero que no se hace análisis alguno en ese sentido en el acto de adjudicación. Por su parte, la empresa adjudicataria manifiesta que con respecto a los alegatos referentes a la nulidad del acto por falta de fundamentación que son concedores todos los participantes que la contratación de la adjudicación se daría basada en el cuadro de factores de evaluación del punto VIII del cartel y que a continuación se extrae:

Factores de evaluación	Porcentaje
1. Monto de la oferta (precio)	50%
2. Recomendaciones	20%
3. Experiencia en contratos similares	20%
4. Empresas ubica en las cabeceras de Región	10%
Total	100%

Agrega que todos los participantes conocían de esta metodología de evaluación, por lo que es claro que esa es la base para que el MAG seleccionara a su empresa Grupo Activa Uno a Uno Más S.A. como ganadora del acto de adjudicación. Indica que el apelante al igual que todos los que participamos; sabía que esta es la metodología de evaluación y que no es necesario que la Administración repita en la decisión de adjudicación las razones por las cuales se adjudica, si todos ya lo sabían. Aunado a lo anterior, manifiesta que el precio ofertado por su empresa se realizó por metro cuadrado en respuesta al punto 1 (Monto de la oferta), del título VIII (Metodología de Evaluación de la oferta) y cuyo cuadro de cotización por líneas de mano de obra del cartel solicita. Agrega que presentaron su oferta tal como estaba solicitada en el punto 1 de la Metodología de Evaluación de ofertas ya que si cualquiera de ellos revisara este punto, en ninguna parte dice que totalicen cada actividad, incluso a continuación se extrae el mismo cuadro que solamente presenta una columna para el Costo de Mano de Obra Unitario:

Actividad	Unidad	Costo de mano de obra
Pintura de paredes internas. Considere una superficie de 40 m ²	m ²	
Pintura de paredes externas. Considere una superficie de 40 m ²	m ²	
Pintura de techos. Considere una superficie de 48 m ²	m ²	

Pintura de malla ciclón. Considere una superficie de 100 m ²	m ²	
Construcción de malla ciclón. Considere una superficie de 100 m ²	m ²	
Instalación de piso cerámico. Considere una superficial de 30 m ²	m ²	
Cambio láminas cubierta de techo. Considere una superficie de 48 m ² , incluyendo el retiro de las láminas existentes y la instalación de las nuevas.	m ²	
Cambio de Cerrajería. Considere una cerradura de seguridad similar a cerradura de sobreponer Yale, en puerta principal de madera, incluyendo el retiro de la cerradura existente y la instalación nueva.	Unid.	
Cambio de inodoro. Considere la instalación de un inodoro convencional de línea económica, incluyendo el retiro del inodoro existente y la instalación del nuevo.	Unid.	
Cambio de interruptor. Considere la instalación de un interruptor doble de empotrar, incluyendo el retiro del interruptor existente y la instalación del nuevo.	Unid.	
Cambio de plafón. Considere la instalación de un plafón convencional, incluyendo el retiro del plafón existente y la instalación del nuevo.	Unid.	
Cambio toma corriente. Considere la instalación de un tomacorriente doble de empotrar, incluyendo el retiro del tomacorriente existente y la instalación del nuevo.	Unid.	
TOTAL.....		Ⓢ-----

Añade que como se puede observar, no existe una columna para poner cantidades y cuando se hace la indicación por ejemplo que "considere una superficie de 40 m²", hicieron esa consideración para calcular el costo de cada unidad, lo cual sí consideran para calcular el costo de cada unidad, pero respondieron el cuadro tal como se solicita precio unitario por metro cuadrado. Indica que cuando la Licenciada Carmen Gamboa Valverde, hace el señalamiento

con respecto a su oferta, se ve claramente que tomó su oferta y al analizarla llegó a la conclusión aquí expuesta y expresa: *“porque está cotizando la cantidad correcta en m²”* con lo cual se explica su respuesta, la respuesta propia de la administración y desestima la apelación del señor Hidalgo Gómez. Por lo tanto consideran que no debe dársele curso a la apelación en este punto. Manifiesta que su oferta la hicieron en respuesta a los puntos de evaluación que indica el cartel, apegándose a los requerimientos del mismo. Incluso resaltan que el cuadro de cotización de mano de obra, no tiene la columna para poner cantidades ya que saben que el contrato será por mayores o menores cantidades a las consideradas. Apuntan que este cuadro solamente hace una sugerencia de considerar metros mas no indica que multipliquen y pongan eso en la columna de costo de mano de obra, pero si tiene una columna de Unidad lo cual da la indicación total de que el costo que pusieron en la columna de costo de mano de obra es por unidad. Por lo que no se les puede desestimar ni indicar que se trata de precio ruinoso, ya que es precio por unidad de medida tal como lo solicita el cartel en el punto I de la Metodología de Evaluación en su cuadro de cotización de mano de obra. Por tanto, rechazan totalmente el argumento del señor Hidalgo Gómez al sugerir que podrían estar ofreciendo precio ruinoso y enfatizar que los precios ofrecidos de mano de obra son adecuados para el mercado nacional y justo para sus intereses. La Administración manifestó que rechazan que las actuaciones, fundamento jurídico y análisis realizados para el dictado del acto de adjudicación los puedan conducir a una declaratoria de nulidad absoluta como lo pretende el recurrente, cuando el acto administrativo emitido es legalmente válido porque cumple todos los requisitos esenciales de validez y eficacia contenidos en la Ley General de Administración Pública y está basado en los principios y procedimientos de contratación administrativa. Por lo que solicitan que no sean valorados sus argumentos en este sentido. Se pueden verificar las actuaciones que se encuentran incluidas dentro del expediente electrónico de esta contratación y del respectivo análisis de todos sus elementos para demostrar la transparencia existente del caso. Por otro lado, aducen que una vez efectuados los análisis técnicos de las ofertas, de su evaluación y calificación realizados en este procedimiento, el adjudicatario fue el que obtuvo la mejor puntuación como lo solicita el cartel en sus Condiciones Generales, utilizando para esto el “Cuadro de Cotización por Líneas de Mano de Obra” incluido, según la metodología de evaluación del Cartel y con la descripción de cada una de las actividades requeridas. Agrega que en este caso sucede que el adjudicatario al utilizar el “Cuadro de Cotización por Líneas de Mano de Obra”, realiza su cotización manifestando el costo de mano de obra por la unidad de

medida indicada en dicho cuadro, pero que expresamente no totalizó los costos en su oferta, pero que al analizarla técnicamente en relación con la comparación de las otras ofertas presentadas a concurso, se determina que la misma presenta un precio razonable y competitivo con los precios de mercado que favorece a los intereses de esta Administración, siendo la mejor opción para que resultara adjudicataria de este concurso. Indica que en relación con los alegatos del recurrente, es cierto que del análisis integral de la Licitación, suscrito por la Licenciada Carmen Gamboa Valverde, Analista de Contratación Administrativa, se extrae que la Oferta No. 3 adjudicada cumple con lo indicado en el cartel, aunque en el cuadro de cotización para mano de obra, presenta solamente el precio unitario y que al totalizar la oferta su precio aparece más bajo, lo que no afecta la adjudicación porque cotiza la cantidad correcta en metros cuadrados. Aunado lo anterior indica que se desprende del análisis integral que el mismo es producto de la evaluación y calificación de las ofertas, en donde en esta etapa del procedimiento se valora la razonabilidad del precio ofertado por el adjudicatario, obviamente sin que el mismo fuera considerado como ruinoso en relación con la comparación de la oferta del recurrente y de frente a las otras ofertas presentadas a concurso. Agrega que en este sentido, tal y como ha quedado demostrado la oferta de la adjudicataria presenta una cotización que contiene los precios unitarios y que los mismos al ser totalizados en esta etapa de evaluación y calificación de las ofertas verifican que es la propuesta que por la razonabilidad del precio y sus condiciones satisface el interés público, factores que determinaron la decisión por la conservación de la oferta y su consecuente adjudicación. Ahora bien, en relación con la aplicación de la normativa, tal y como lo hace ver el artículo 25 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa el mismo señala que “el precio deberá ser cierto y definitivo”, y que dicha norma debe aplicarse en concordancia con otras normas que regulan e informan la contratación administrativa. Agrega que si bien es cierto, tienen claro que el adjudicatario cometió una omisión al no totalizar su oferta, esto no es un motivo para considerar que exista un precio incierto o ruinoso que impida a la Administración tener certeza en cuanto a lo ofertado y de comparar en pie de igualdad los precios y de manera igualitaria de todas las ofertas. Claro está, sin que esto le haya conferido alguna ventaja indebida a favor de alguno de los concursantes. En relación con el estudio técnico de las ofertas de esta contratación fechado del 04 de mayo del 2017, suscrito por la Licenciada Sonia Abarca Monge, Administradora Regional de la Dirección Regional Central Oriental del MAG; en donde indica que el oferente cumple con lo solicitado en el cartel y de su criterio al respecto, la oferta se considera técnicamente válida y

aceptada dentro del análisis integral de la licitación, por las razones y argumentos que al efecto han señalado. Es evidente que al comparar la oferta del recurrente con la de la adjudicataria, este no tiene posibilidades de resultar ganadora, por lo que la oferta propuesta por esta administración es la mejor opción desde el punto de vista técnico y económico. En relación a la ampliación de respuesta a la audiencia inicial solicitada a la Administración aclaró en relación a la aplicación de la evaluación por línea de la contratación mencionada, la forma en se obtuvo la ponderación final:

a. Cálculo del factor precio, para la oferta de Grupo Activa Uno a Uno:

$$FP = (P_{min}/P_x) \times 50$$

$$\text{Precio} = (78.000.00/78.000.00) * 50 = 50\%$$

Explican que se tomó como precio total la suma de ¢78.000.00 y una vez aplicada la fórmula del precio se obtiene el total de puntos asignados a este parámetro de evaluación, un 50%

b. Cálculo del factor precio, para la oferta de Arq. Adrián José Hidalgo Gómez:

$$FP = (P_{min}/P_x) \times 50$$

$$\text{Precio} = (78.000.00/1.424.800,00) * 50 = 2.73 \%$$

Además, se tomó como precio mínimo la oferta más baja, y se divide entre la oferta a evaluar por la suma de ¢1.424,800.00 y se multiplica por el 50%, una vez aplicada la fórmula del precio se obtiene en este parámetro de evaluación un 2.73%, para esta oferta. Agregan que en relación a lo indicado por el apelante sobre precio ruinoso, se debió a una mala interpretación que se dio por parte del área técnica, ver oficio con fecha del 4 de mayo del 2017, firmada por la Licda. Sonia Abarca Monge, Administradora Regional, donde indica que el oferente solo señala el precio unitario y no el total de la oferta y además da su opinión de que el precio total parece ruinoso, pero lo externa como una opinión y no como una advertencia de riesgo. Por lo anterior, esa Proveeduría no consideró la expresión de ruinoso como un riesgo sino como una comunicación de los precios bajos. Lo anterior, considerando después lo conversado sobre este asunto con la Licda. Abarca y después de realizado un análisis detallado de los costos aportados por estos dos oferentes, se determinó que la diferencia sustancial entre estas dos ofertas es en la línea # 5 (ver cuadro), "Construcción de malla ciclón", donde comparando el precio total de ambos oferentes presenta una diferencia de ¢550.000.00 (97.80 %) a favor de la oferta propuesta por esta administración. Para ello, refiere el cuadro comparativo para mayor comprensión de lo expresado:

Líneas	Descripción de Actividades	Cantidad // Metros	Grupo Activa Uno a Uno	Total	Arq. Adrián José Hidalgo G. Unitario	Total
1	Pintura de paredes internas.	40 m ²	€1.000,00	€40.000,00	€1.100,00	€44.000,00
2	Pintura de paredes externas.	40 m ²	€1.100,00	€44.000,00	€1.100,00	€44.000,00
3	Pintura de techos.	48 m ²	€1.300,00	€62.400,00	€1.100,00	€52.800,00
4	Pintura de malla ciclón.	100 m ²	€1.100,00	€110.000,00	€1.100,00	€110.000,00
5	Construcción de malla ciclón.	100 m ²	€2.500,00	€250.000,00	€8.000,00	€800.000,00
6	Instalación de piso cerámico.	30 m	€3.500,00	€105.000,00	€4.000,00	€120.000,00
7	Cambio láminas cubierta de techo.	48 m ²	€3.500,00	€168.000,00	€3.500,00	€168.000,00
8	Cambio de Cerrajería.	1.	€20.000,00	€20.000,00	€25.000,00	€25.000,00
9	Cambio de inodoro.	1.	€20.000,00	€20.000,00	€25.000,00	€25.000,00
10	Cambio de interruptor.	1.	€8.000,00	€8.000,00	€12.000,00	€12.000,00
11	Cambio de plafón.	1.	€8.000,00	€8.000,00	€12.000,00	€12.000,00
12	Cambio toma corriente.	1.	€8.000,00	€8.000,00	€12.000,00	€12.000,00
	TOTAL.....		€78.000,00	€843.400,00	€105.900,00	€1424.800,00

Por todo lo expuesto, solicitan rechazar en todos sus extremos el recurso de apelación con gestión de declaratoria de nulidad absoluta interpuesto ante esa instancia por falta de fundamentación y se mantenga el acto de adjudicación. **Criterio de la División:** En este caso particular se discute la nulidad absoluta del acto de adjudicación, por carecer de motivación, fundamento jurídico, analítico y fáctico, en tanto el apelante estima que el acto final no explica porque se adjudica a GRUPO ACTIVA UNO A UNO MÁS, S.A., a pesar que existieron varios cuestionamientos en su oferta. En forma complementaria la apelante ha imputado a la Administración el hecho que no haya considerado y realizado los estudios necesarios para determinar el precio ruinoso de la oferta de la empresa adjudicataria, por lo que corresponde revisar lo actuado por la Administración. En el caso bajo análisis, se tiene por acreditado que el Ministerio de Agricultura y Ganadería promovió la Licitación Pública No. 2017LN-000001-0007800001, para el "Mantenimiento de Edificios y Locales Dirección Central Oriental (hecho probado 1). En dicha licitación participaron: Grupo Activa Uno a Uno Más S.A., el señor Adrián José Hidalgo Gómez, Constructora ARPO S.A., WPP Manejo de Desechos y Construcciones S.A. y CATAWATER Corporación S.A., (hecho probado 2) y se adjudicó a Grupo Activa Uno a Uno Más S.A. (hecho probado 7). Tomando en consideración que en el caso la discusión versa sobre la forma en cómo la empresa adjudicada cotizó el objeto licitado, se hace necesario

precisar en primer término qué fue lo requerido por el cartel, sobre lo cual se dispone en el punto 3 denominado DETALLE DE ACTIVIDADES DE MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN: “• La siguiente lista de actividades ofrece una referencia de los trabajos que podrán ser requeridos por la Administración, de forma que el Contratista debe estar calificado para ejecutarlos de la mejor manera y siguiendo el detalle de los procedimientos descritos en este cartel.

Actividad	Unidad
Pintura de paredes internas	m ²
Pintura de paredes externas	m ²
Pintura de cielo rasos /aleros	m ²
Pintura de techos	m ²
Pintura de verjas y portones	m ²
Pintura de estructuras metálicas	m ²
Pintura de malla ciclón	m ²
Reparación de malla ciclón	m ²
Construcción de malla ciclón	m ²
Reparación de planché de concreto	m ²
Instalación de piso cerámico	m ²
Enchape de cerámica en pared	m ²
Enchape de cerámica en fregadero	m ²
Cambio de rodapiés	mts.
Reparación marco de ventana madera	mts.
Instalación / cambio de vidrios	m ²
Instalación / cambio de celosías	m ²
Instalación / cambio de verjas y portones	m ²
Cambio de cornisas	mts.
Cambio de láminas de cielo raso/alero	m ²
Reparación de emplantillado de cielos / aleros / precintas	mts
Cambio de precintas	mts

Cambio láminas cubierta de techo	m ²
Cambio de clavador	Mts.
Reparación de piezas de cerchas	mts.
Cambio de cumbrera / limatones	mts.
Cambio de limahoyas	mts.
Cambio de botaguas	mts.
Cambio de canoas	mts.
Cambio de bajantes	mts.
Cambio de Cerrajería	und.
Cambio de Puerta	und.
Cambio de inodoro	und.
Cambio lavatorio / mingitorio	und.
Cambio accesorios tanque inodoro	und.
Cambio cachera lavatorio / fregadero	und.
Cambio tubo de abasto	und.
Limpieza tanque séptico	m ³
Cambio de Interruptor	und.
Cambio de lámpara fluorescente	und.
Cambio de plafón	und.
Cambio de tomacorriente	und.
Otros de similar naturaleza	Según Corresponda

(Ver [2. Información de Cartel] / Detalles del concurso / [F. Documento del cartel] / No. 1 / Archivo adjunto / Cartel Mant edificios (2) actualizado VF .docx (0.1 6MB) del expediente digital de la licitación en el sistema electrónico de compras públicas SICOP). Como puede verse, la cláusula referente al precio no requirió en ningún momento que los oferentes debían incluir la totalidad de los rubros cotizados. Al respecto, si bien se visualiza que la oferta apelante totalizó los montos requeridos indicando:

Gestión Inteligente de Proyectos
Servicio de Mantenimiento y Reparaciones Menores
Cuadro de cotización por líneas de mano de obra

Ítem	Descripción de las Actividades	Unidad	Cantidad Prevista	Precio Unitario	Monto (C\$)
1	Pintura de paredes externas.	m2	40,00	C\$1.100,00	C\$44.000,00
2	Pintura de paredes internas	m2	40,00	C\$1.100,00	C\$44.000,00
3	Pintura de techos	m2	48,00	C\$1.100,00	C\$52.800,00
4	Pintura de malla ciclón	m2	100,00	C\$1.100,00	C\$110.000,00
5	Construcción de malla ciclón	m2	100,00	C\$8.000,00	C\$800.000,00
6	Instalación de piso cerámico	m2	30,00	C\$4.000,00	C\$120.000,00
7	Cambio láminas cubierta de techo	m2	48,00	C\$3.500,00	C\$168.000,00
8	Cambio de Cerrajería	un	1,00	C\$25.000,00	C\$25.000,00
9	Cambio de inodoro.	un	1,00	C\$25.000,00	C\$25.000,00
10	Cambio de interruptor	un	1,00	C\$12.000,00	C\$12.000,00
11	Cambio de plafón	un	1,00	C\$12.000,00	C\$12.000,00
12	Cambio de tomacorriente	un	1,00	C\$12.000,00	C\$12.000,00
Total General					C\$1.424.800,00

(hecho probado 3), ciertamente en el caso de la empresa adjudicataria se observa que no presentó el precio global como tal, siendo este un requisito que el cartel no incluyó, pero sí presentó el precio unitario por línea según se requirió:

Gestión Inteligente de Proyectos					
Servicio de Mantenimiento y Reparaciones Menores					
Cuadro de cotización por líneas de mano de obra					
Ítem	Descripción de las Actividades	Unidad	Cantidad Prevista	Precio Unitario	Monto (C\$)
1	Pintura de paredes externas.	m2	40,00	C\$1.100,00	C\$44.000,00
2	Pintura de paredes internas	m2	40,00	C\$1.100,00	C\$44.000,00
3	Pintura de techos	m2	48,00	C\$1.100,00	C\$52.800,00
4	Pintura de malla ciclón	m2	100,00	C\$1.100,00	C\$110.000,00
5	Construcción de malla ciclón	m2	100,00	C\$8.000,00	C\$800.000,00
6	Instalación de piso cerámico	m2	30,00	C\$4.000,00	C\$120.000,00
7	Cambio láminas cubierta de techo	m2	48,00	C\$3.500,00	C\$168.000,00
8	Cambio de Cerrajería	un	1,00	C\$25.000,00	C\$25.000,00
9	Cambio de inodoro.	un	1,00	C\$25.000,00	C\$25.000,00
10	Cambio de interruptor	un	1,00	C\$12.000,00	C\$12.000,00
11	Cambio de plafón	un	1,00	C\$12.000,00	C\$12.000,00
12	Cambio de tomacorriente	un	1,00	C\$12.000,00	C\$12.000,00

Total General	¢1.424.800,00
----------------------	----------------------

(hecho probado 4). De esa forma, a pesar de no ser un aspecto contenido en el cartel, tomando en consideración los elementos que se visualizan en la cotización presentada por la empresa adjudicataria en su oferta, es factible efectuar una operación aritmética que permita precisamente obtener el precio global para esta contratación, sin que se le otorgue una ventaja indebida. De una lectura de la respuesta de la Administración, se desprende que precisamente eso fue lo que realizó el Ministerio al momento de realizar el análisis, según se indica en el respectivo estudio de ofertas, remitido por el Ministerio de Justicia y Paz en la respuesta a la audiencia inicial otorgada por este órgano contralor cuando señala:

a. Cálculo del factor precio, para la oferta de Grupo Activa Uno a Uno:

$$FP = (P_{min}/P_x) \times 50$$

$$\text{Precio} = (78.000.00/78.000.00) * 50 = 50\%$$

De donde explican que se tomó como precio total la suma de ¢78.000.00 y una vez aplicada la fórmula del precio se obtiene el total de puntos asignados a este parámetro de evaluación, un 50%

b. Cálculo del factor precio, para la oferta de Arq. Adrián José Hidalgo Gómez:

$$FP = (P_{min}/P_x) \times 50$$

$$\text{Precio} = (78.000.00/1.424.800,00) * 50 = 2.73 \% \text{ (ver folio 55 del expediente de apelación)}$$

(hecho probado 6). Como bien se mencionó anteriormente, este análisis se tiene en la respuesta inicial otorgada a la Administración por parte de este órgano contralor, por lo cual se puede ver, que la Administración sí realizó un análisis de la oferta adjudicada que sustenta el acto final, en donde se refleja necesariamente la aplicación de las reglas de evaluación, es decir la ponderación del precio en los términos indicados en el cartel en donde en cuanto al factor precio, se debía considerar el precio unitario total, lo cual efectivamente se hizo en el análisis de ofertas, siendo que sí consta el estudio correspondiente. Ciertamente se comparó global en relación con los otros oferentes, aspecto que no fue desvirtuado por el recurrente, por lo que en este caso no lleva razón en cuanto a que exista una indebida cotización de parte de la empresa adjudicataria. De esa forma, siendo que la oferta de la empresa adjudicataria resultó ser el menor precio cotizado. Por lo que según la forma de aplicación de la evaluación, se toma la oferta inferior por unidad y se divide entre el precio de la oferta total por unidad que se está comparando, para el caso en discusión se tiene que la empresa adjudicataria presenta un

precio de ₡78.000,00 y la empresa apelante obtiene ₡105.900,00, por lo que al aplicar la fórmula correspondientes ($\frac{₡78000}{₡105900} * 50$) se tiene que la oferta del apelante obtiene un porcentaje de 36,82% en el precio y la oferta adjudicataria obtiene 50%, al haber sido la menor oferta presentada. Por lo que a partir de lo expuesto, se observa que la aplicación del sistema de evaluación en cuanto al factor precio de forma correcta, en nada desvirtúa la adjudicación, siendo que el acto de adjudicación favorecer igualmente a la empresa seleccionada por la Administración. Respecto de lo cual, debe señalarse que tampoco se aprecia en el recurso el desarrollo detallado de cómo el monto cotizado, únicamente con el monto unitario para la realización de las obras que necesita la Administración resulta insuficiente para atender la totalidad de las necesidades requeridas. Es decir, que el recurso incoado en este caso carece de los elementos probatorios necesarios para acreditar fehacientemente que la oferta de la empresa adjudicataria presenta algún vicio de ruinosidad que amerite la exclusión de esa plica. De ese modo, tomando en consideración que no se aportaron con el recurso los análisis técnicos correspondientes, dirigidos a determinar que la empresa adjudicataria no cumple con lo solicitado por la Administración, estima este órgano contralor que no se ha logrado desvirtuar la adjudicación de la empresa Grupo Activa Uno a Uno Más S.A. y el recurso en cuanto a ese extrema se encuentra ayuno de fundamentación. En consecuencia, en virtud de las valoraciones efectuadas, se debe declarar **sin lugar** el recurso en este punto. Por otro lado, no se pierde de vista, que el recurrente ha manifestado que la Administración no consideró lo indicado por la Licda. Sonia Abarca Monge, Administradora Regional Central Oriental del MAG, esto en relación a la consideración de la misma con respecto a que al totalizar la oferta el costo parece ruinoso (hecho probado 5), siendo que la Administración indicó en su respuesta a la audiencia inicial: *“En relación a lo indicado por el apelante sobre precio ruinoso, ampliamos de la siguiente forma: Sobre este aspecto indicamos que se debió a una mala interpretación que se dio por parte del área técnica, ver oficio con fecha 4 de mayo del 2017, firmada por la Licda. Sonia Abarca Monge Administradora Regional, donde se indica que el oferente solo señala el precio unitario y no al total de la oferta y además da su opinión de que el precio total parece ruinoso, pero lo externa como una opinión y no como una advertencia de riesgo. (...)”*. Sobre este punto, de la lectura del recurso y la documentación que se presentó, también se echa de menos un análisis que detalle por qué los montos cotizados resultarían insuficientes al no haberse totalizado, y las razones por las que se considera que se estaría ante un precio ruinoso. De esa forma, frente a la omisión de fundamentación de los alegatos en cuanto este

rubro, estima esta Contraloría General que también se debe **declarar sin lugar** el recurso en este punto, en la medida que no fue desvirtuada la explicación brindada por el Ministerio durante la tramitación. De conformidad con el artículo 191 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se omite pronunciamiento sobre los otros extremos por carecer de interés actual en virtud de que se ha estimado inelegible la oferta de la empresa apelante.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo señalado en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 34 y 37 inciso 3), de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 84, 85, 86 y 88 de la Ley de Contratación Administrativa, y 184, 185, 186 y 188 inciso d) y 191 de su Reglamento se resuelve: **1) Declarar sin lugar** el recurso de apelación interpuesto por el señor **ADRIÁN JOSÉ HIDALGO GOMÉZ** en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Pública Nacional No. 2017LN-000001-0007800001**, promovida por el **Ministerio De Agricultura y Ganadería**, para el **mantenimiento de edificios y locales Dirección Central Oriental bajo la modalidad según demanda**, recaído a favor de **GRUPO ACTIVA UNO A UNO MÁS S.A.** por un monto de cuantía inestimable. **2)** Se confirma el acto de adjudicación dictado por parte de la Administración. **3)** Se da por agotada la vía administrativa.-----

NOTIFÍQUESE.-----

Allan Ugalde Rojas
Gerente División

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Estudio y redacción: Carolina Soto Zúñiga, Fiscalizadora.

CSZ/chc

NN: 09950 (DCA-1877)

NI: 14999, 15179, 15204, 15848, 16344, 16462, 17348, 17496, 18695, 20549, 20683, 20688.

CI: Archivo central

G: 2017002134-2.