

R-DCA-0867-2017

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las once horas con treinta minutos del veinte de octubre del dos mil diecisiete.-----

Recurso de apelación interpuesto por **ASFALTOS LABORO, S.A.** en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2017LA-000003-01**, promovida por la **MUNICIPALIDAD DE GUÁCIMO**, para el mejoramiento de la superficie de ruedo con carpeta asfáltica no estructural en los caminos C7-06-009, C7-06-044, C7-06-095, C7-06-102, C7-06-038 y C7-06-209, acto recaído a favor de **CONSTRUCTORA MECO, S.A.** por un monto de **¢196.289.354,12.**-----

RESULTANDO

I. Que la empresa **ASFALTOS LABORO, S.A.** el treinta de agosto del dos mil diecisiete presentó ante esta Contraloría General, recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de la referida Licitación Abreviada No. 2017LA-000003-01.-----

II. Que mediante auto de las quince horas del treinta y uno de agosto del dos mil diecisiete, esta División solicitó el expediente del concurso, lo cual fue atendido mediante oficio No. DPMG-097-2017 del cuatro de setiembre del dos mil diecisiete.-----

III. Que mediante auto de las once horas treinta minutos del doce de setiembre del dos mil diecisiete, este órgano contralor otorgó audiencia inicial a la Administración licitante y al adjudicatario para que se refirieran al recurso interpuesto, la que fue atendida mediante escritos agregados al expediente de apelación.-----

IV. Que mediante auto de las quince horas un minuto del veintiséis de setiembre del dos mil diecisiete, este órgano contralor confirió audiencia especial a la apelante para que se refiriera a las argumentaciones que en contra de su oferta realizaron la Administración y el adjudicatario al momento de contestar la audiencia inicial. Dicha audiencia fue atendida mediante escrito que se incorporó al expediente de apelación.-----

V. Que mediante auto de las doce horas treinta y siete minutos del doce de octubre del dos mil diecisiete, este órgano contralor confirió audiencia final a todas las partes, la cual fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de apelación. Mediante oficio No. DPMG-112-2017 del viernes 13 de octubre anterior suscrito por la Proveedora Municipal, se plantea una solicitud, la cual fue dejada sin efecto al atender la audiencia final, por lo que se omite pronunciamiento al respecto. -----

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

CONSIDERANDO

I.- **HECHOS PROBADOS:** Para emitir la presente resolución, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1.** Que en la oferta de la empresa Asfaltos Laboro, S.A. entre otros aspectos, se indica lo siguiente: **a.** *"Atendiendo participar en la Invitación cuyo nombre aparece arriba, el suscrito por este medio propone suministrar toda la mano de obra, maquinaria y equipo de acuerdo con las exigencias del cartel, para llevar a cabo todo el trabajo de obra objeto de este cartel correspondiente al proceso, LICITACIÓN ABREVIADA CONTRATACIÓN DIRECTA número 20171-A-000003-01, "MEJORAMIENTO DE LA SUPERFICIE DE RUEDO CON CARPETA ASFÁLTICA NO ESTRUCTURAL EN LOS CAMINOS C7-06-009, C7-06-044, C7-06-095, C7-06-102, C7-06-038 Y C7-06-209, UBICADOS EN EL DISTRITO CENTRAL DE GUÁCIMO" en referencia según especificaciones técnicas expresadas para esta cotización, con los precios unitarios mostrados en el Sumario de cantidades adjunto, por el trabajo efectivamente realizado y en estricto cumplimiento las especificaciones, listas, disposiciones y condiciones publicadas en el cartel de licitación, aclaraciones y/o enmiendas, que se ha examinado cuidadosamente, por la suma total sujeta a todas esas condiciones que presento en otro aparte de esta (...)*

4 SUMARIO DE CANTIDADES

Código	De	Hasta	Distancia a intervenir (metros)	Ancho promedio (metros)	Espesor compactado (metros)	Cantidad	Unidad	Costo Unitario/m3	Costo Total
C7-06-009	(Ent.N248) Entrada las Palmitas	(Ent.N248) Entrada las Jardin	425	6	0,03	76,5	m3	€155.076,08	€11.863.320,00
C7-06-044	Guácimo- Línea Férrea	Fin de camino Calle el COLEGIO	1.650	5,5	0,03	272,25	m3	€149.246,94	€40.632.480,00
C7-06-095	Calles Urbanas Cuadrantes	Los Geranios	870	5,5	0,04	191,4	m3	€135.332,45	€25.902.630,00
C7-06-102	Calles Urbanas Cuadrantes	Las Palmitas	700	5,5	0,04	126	m3	€144.820,00	€18.247.320,00
C7-06-038	(Ent.N248) Entrada Guácimo	(Ent. C027) EL Ed	470	6,5	0,03	671	m3	€136.032,12	€91.277.550,00
C7-06-209	Calles Urbanas Cuadrantes	I.M.A.S.	220	5,5	0,03	36,3	m3	€184.098,07	€6.682.760,00
Total Expresado en Números:									€194.606.060,00
Total expresado en letras: Ciento noventa y cuatro millones seiscientos seis mil sesenta colones con 00/100									

(folios 345 y 350 del expediente identificado como Tomo II). **2.** Que mediante el Informe para Adjudicación, oficio UTGV 529-2017 del viernes 18 de agosto del 2017, la Administración señaló: **a.** Que respecto a la firma apelante, en cuanto a la demanda de toneladas mínima, cumple para tres de seis caminos según el siguiente cuadro:

Cumple con la demanda de toneladas Mínima para el volumen especificado en el punto B.2 del Cartel				
		Asfaltos Laboro S.A	Transportes Mapache S.A	Meco S.A.
Código	m3 Requeridos	(si/no)	(si/no)	(si/no)
C7-06-009	76,5	No	No	Si
C7-06-044	272,25	NO	NO	Si
C7-06-095	191,4	Si	NO	Si
C7-06-102	126	Si	No	Si
C7-06-038	671	No	No	Si
C7-06-209	36,3	Si	No	Si

(folio 655 del expediente administrativo, identificado como Tomo II). **b.** Que para la cantidad de toneladas representativas, la empresa Asfaltos Laboro, S.A., no cumple según se consigna en el siguiente cuadro:

Presenta en su oferta una cantidad de toneladas representativa para el volumen especificado en el punto B.2 del Cartel				
		Asfaltos Laboro S.A	Transportes Mapache S.A	Meco S.A.
Código	m3 Requeridos	(si/no)	(si/no)	(si/no)
C7-06-009	76,5	No	No	Si
C7-06-044	272,25	NO	NO	Si
C7-06-095	191,4	No	NO	Si
C7-06-102	126	NO	No	Si
C7-06-038	671	No	No	Si
C7-06-209	36,3	NO	No	Si

(folio 655 del expediente administrativo identificado como Tomo II). **c.** Que la Administración concluyó: *“En conclusión se indica que: La Oferta de la empresa Meco S.A presenta en su oferta una cantidad de mezcal (sic) asfáltica representativa y por encima del mínimo requerido para cada camino solicitado, en función tanto al volumen definido en el alcance, como al diseño de mezcla solicitado en los puntos B. 2 y 9 del cartel. Del mismo las empresas Asfaltos Laboro S.A. y Transportes Mapache S.A., presentan en su ofertas cantidades de mezcla asfáltica no representativa o por debajo del mínimo requerido de acuerdo a lo solicitado en los puntos B.2 y 9 del Cartel”* (folios 655 y 656 del expediente administrativo identificado como Tomo II). **3.** Que mediante el Informe II para adjudicación, oficio UTGV 623-2017 del martes 19 de setiembre del año en curso, la entidad licitante, señaló respecto a la empresa recurrente:

Cuadro 1 Comparación de Volumen Requerido en el Alcance del Cartel

Empresa Laboro		
Metros Cúbicos Requeridos	1373,45	m3
Densidad Máxima Teórica*	2,470	ton/m3
*Planta de Meco Provincia de Limón, Planta de Guápiles, Fuentes Material La Marina Rio Chirripó.		
Cantidad de Toneladas Requeridas	3392,421	ton
Cantidad de Toneladas Ofertada	3300,00	ton
Diferencia	-2,80%	
Diferencia de Volumen para lograr el Alcance del Cartel	-37,42	m3

En el cuadro 1 Muestra como para un escenario de adjudicación a la empresa Laboro, la administración se vería obligada a comprar toneladas de mezcla asfáltica adicionales a las ofertadas en el cartel, para suplir la necesidad de 37.42 metros cúbicos para completar la actividad de recarpeteo, más el bacheo ambulancia del alcance del proyecto total (folio 36 vuelto del expediente de apelación). -----

II. SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y FONDO. 1. Sobre el faltante de mezcla asfáltica. Menciona la apelante que su oferta fue indebidamente excluida del concurso al imputarle la Municipalidad un incumplimiento inexistente con base en un error material. Agrega que su oferta cumple con todos y cada uno de los requisitos técnicos, administrativos y legales establecidos en el cartel, siendo además que cotizó un precio y plazo de entrega menor al de la firma adjudicataria. Añade que según el oficio UTGV 529-2017 del 18 de agosto del año en curso, la Unidad Técnica le señaló como incumplimiento que su oferta había incumplido con las cantidades de mezcla asfáltica. Menciona que dicha aseveración es incorrecta y no se ajusta a la realidad de la propuesta, siendo que cotizó apegada al cartel. Señala que el citado oficio UTGV 529-2017 incorpora un extraño ejercicio sin ningún sustento en el cartel ni en su oferta, siendo que compara las cantidades expresadas en metros cúbicos de mezcla asfáltica versus cantidades supuestamente expresadas en toneladas de dicha mezcla que su oferta cotizó para cada uno de esos caminos. Indica que a partir de dicho ejercicio, la Administración concluyó que su compañía no ofertó una cantidad representativa de toneladas de mezcla asfáltica para ninguno de los caminos por intervenir. Menciona que su oferta económica está formulada únicamente en función de los metros cúbicos requeridos en el cartel para cada camino y prueba de ello es el contenido del cuadro denominado “4. Sumario de Cantidades” incluido en la oferta, cuya comparación simple con el Cuadro No. 1 de oficio UTGV 529-2017 permite concluir que lo ofrecido es exactamente lo mismo del cartel. Agrega que es cierto que el punto 8 del cartel

requirió de los participantes indicar para cada camino la cantidad de mezcla asfáltica y emulsión asfáltica a utilizar, y esa es la razón por la cual incluye los cuadros denominados “5. *Desglose de precios*” en la cual se observa un error material en cinco de los caminos, siendo que erró al consignar un código que no es el correcto y por esa razón lo corrige con su recurso, según lo permite los artículos 80 y 81 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Menciona que al corregir este error material, se observa que las cantidades de mezcla asfáltica asignada a cada uno de ellos en la oferta coinciden perfectamente con los que según la Unidad Técnica de Gestión Vial se debieron cotizar. Indica que dicho error es subsanable y además verificable, sin modificar en absoluto el contenido esencial de la oferta sin que implique ninguna ventaja indebida. La Administración en respuesta a la audiencia inicial aporta el oficio No. UTV 623-2017, donde señala que aclara y reafirma los argumentos y valoraciones realizados en el estudio inicial de adjudicación No. UTV 529-2017 en cuanto a los faltantes de metros cúbicos de material. Indica que según los datos del diseño de mezcla, así como el parámetro de la densidad máxima teórica utilizado por la apelante, se desprende que el precio no es representativo, dado que no es proporcional a la cantidad de metros cúbicos ni a las toneladas requeridas. Indica que en función de lo aportado por la apelante, la Administración se vería en la obligación de comprar toneladas adicionales de asfalto para cumplir con lo definido en el cartel, y que una vez realizada la comparación de lo requerido por el cartel versus lo ofrecido por la empresa, existe un faltante de 2,80% en cuanto a las toneladas y 37,42 metros cúbicos respecto al cartel. La adjudicataria señala que la empresa recurrente incumple con las premisas de admisibilidad establecidas en el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa ya que no acredita la existencia de un interés legítimo, actual, propio y directo. Manifiesta que los argumentos de la recurrente son ayunos de todo sustento lógico, razonable y no cuenta con prueba técnica que acredite que su descalificación fue indebida. Explica que el vicio que se le imputa a la recurrente consiste en que cotizó cantidades de mezcla asfáltica insuficientes para abarcar todo el alcance del objeto, es decir, señala que contempló material e insumos (mezcla asfáltica) inferiores a lo requerido. Manifiesta que no es correcto lo que señala la apelante en relación a que el cartel solicitó cotizar cantidades mínimas de mezcla asfáltica por metros cúbicos, pues señala que lo que requirió fue cotizar por metros cúbicos la carpeta asfáltica que se conforma de distintos componentes. Así las cosas, considera que no existe forma de poder determinar el precio por tonelada, a no ser realizando la operación matemática que permita convertir los metros cúbicos en toneladas. Manifiesta que el hecho de incluir las mismas

cantidades de metros cúbicos de carpeta asfáltica requeridos en el cartel no implica que las cantidades sean suficientes ya que el punto 8 del cartel explica que se deben indicar las cantidades de mezcla y emulsión asfáltica para cada camino. Por otra parte, argumenta que las cantidades de mezcla asfáltica pueden variar dependiendo de la densidad de la mezcla.

Criterio de la División. Como primer aspecto a resaltar, conviene indicar que la apelante en su acción recursiva señala que cometió un error material en su oferta al identificar de forma equivocada los códigos y nombres en cinco de los seis los caminos requeridos. Argumenta que cotizó conforme a los metros cúbicos dispuestos en el cartel por lo que considera que resulta imposible que dicho error implique que cotizó menos de lo requerido. Ahora bien, visto el cartel, se observa que se consignó lo siguiente: **“B.2) Alcance de la contratación:** / *El alcance de la presente contratación consiste en la preparación con bacheo ambulancia, limpieza y mejoramiento con carpeta asfáltica no estructural de los caminos antes mencionados, según el siguiente cuadro:*

Código	De	Hasta	Distancia intervenir (m)	Ancho Promedio (m)	Espesor Compactado (m)	m ³
C7-06-009	(Ent. N248) Entrada Las Palmitas	(Ent.N.248) El Jardín	425	6	0,03	76,5
C7-06-044	Guácimo- Línea	Fin De Camino	1650	5,5	0,03	272,25
	Férrea	(Calle El Colegio				
C7-06-095	Calles Urbanas- Cuadrantes	Los Geranios	870	5,5	0,04	191,4
C7-06-102	Calles Urbanas- Cuadrantes	Las Palmitas	700	6	0,03	126
C7-06-038	(Ent. N248) Guácimo	(Ent. C027) El Edén	3050	5,5	0,04	671
C7-06-209	Calles Urbanas- Cuadrantes	I.M.A.S.	220	5,5	0,03	36,3

(folios 27 y 28 del expediente administrativo). De conformidad con lo indicado, se observa que el pliego cartelario estableció con claridad los metros cúbicos para cada uno de los seis caminos. Además, el pliego de condiciones requirió: *“8. El contratista deberá presentar en su oferta el desglose del costo por camino y debe presentar como mínimo la cantidad de mezcla y emulsión asfáltica a utilizar en cada camino”* (folio 42 del expediente administrativo), utilizando para el cumplimiento de tal requisito, la siguiente hoja de cotización:

HOJA DE COTIZACIÓN			
CONSTRUCCIÓN DE CARPETA ASFÁLTICA NO ESTRUCTURAL			
CANTIDAD	DESCRIPCION	€/UNITARIO	MONTO (colones)
(glb)	Mano de Obra		
(glb)	Gastos Administrativos		
(glb)	Cargas Sociales		
(glb)	Equipo y Maquinaria		
(l)	Combustible		
(l)	Emulsión Asfáltica		
(t)	Mezcla Asfáltica		
(glb)	Utilidad		
(glb)	Imprevistos		
Total, en Numero			
Total, en Letra:			

Donde:

glb = global

l = litros

t = tonelada

(folio 43 del expediente administrativo). Ahora bien, se observa que en un primer momento, la Administración, mediante oficio UTGV 529-2017 consideró: *“En conclusión se indica que La Oferta de la empresa Meco S.A. presenta en su oferta una cantidad de mezcal (sic) asfáltica representativa y por encima del mínimo requerido para cada camino solicitado, en función tanto al volumen definido en el alcance, como al diseño de mezcla solicitado en los puntos B.2 y 9 del cartel. Del mismo (sic) las empresas Asfaltos Laboro S.A. y Transportes Mapache S.A., presentan en sus ofertas cantidades de mezcla asfáltica no representativa o por debajo del mínimo requerido de acuerdo a lo solicitado en los puntos B.2 y 9 del Cartel”* (hecho probado No. 2c). No obstante, siendo que la recurrente alega en su recurso que la valoración de la Administración fue errada dado que consideró los cuadros con el error en los códigos, la entidad licitante en la respuesta a la audiencia inicial, realizó otro análisis y en el oficio UTGV 623-2017, se indica lo siguiente:

Cuadro 1 Comparación de Volumen Requerido en el Alcance del Cartel

Empresa Laboro		
Metros Cúbicos Requeridos	1373,45	m3
Densidad Máxima Teórica*	2,470	ton/m3
*Planta de Meco Provincia de Limón, Planta de Guápiles, Fuentes Material La Marina Rio Chirripó.		
Cantidad de Toneladas Requeridas	3392,421	ton
Cantidad de Toneladas Ofertada	3300,00	ton
Diferencia	-2,80%	
Diferencia de Volumen para lograr el Alcance del Cartel	-37,42	m3

En el cuadro 1 Muestra como para un escenario de adjudicación a la empresa Laboro, la administración se vería obligada a comprar toneladas de mezcla asfáltica adicionales a las ofertadas en el cartel, para suplir la necesidad de 37.42 metros cúbicos para completar la actividad de recarpeteo, más el bacheo ambulancia del alcance del proyecto total” (folio 36 vuelto del expediente de apelación, hecho probado No. 3). Así, se observa que en dicho análisis, la Administración determina un faltante de mezcla asfáltica para obtener las toneladas requeridas. De esta forma, concluye que a la apelante le hacen falta 92,421 toneladas, dado que oferta 3300 toneladas, según se aprecia en el cuadro, lo que se traduce en una diferencia de 2.80% o 37,42 metros cúbicos menos a los requeridos en el cartel. Ahora bien, resulta pertinente indicar, que este órgano contralor otorgó audiencia especial a la apelante y, específicamente en cuanto a este tema, la recurrente se limitó a indicar: “Adjunto a su escrito la Municipalidad aporta un nuevo informe técnico en el que se insiste en el supuesto incumplimiento y en el que, errónea y falsamente, se afirma que si adjudicaran la oferta de Asfaltos Laboro la Municipalidad tendría que comprar toneladas de mezcla asfáltica adicionales para cubrir un faltante de 37,42 m3 de recarpeteo, afirmación que -repito- es completamente falsa, pues como lo demostramos al interponer nuestra apelación la propuesta de Asfaltos Laboro S.A. cotizó para cada uno de los caminos objeto del concurso exactamente las mismas cantidades en metros cúbicos requeridas por el cartel para cada uno de ellos. Esto es, nuestra oferta económica está formulada únicamente en función de los metros cúbicos requeridos para cada camino por el cartel y estas cantidades y no otras fueron las que ofertó mi representada, es decir, cantidades expresadas en metros cúbicos, en estricta observancia de los requerimientos del cartel” (folio 57 del expediente de apelación). Ahora bien, sobre esta aseveración del apelante, resulta pertinente señalar varios aspectos importantes. Primero, si bien el pliego cartelario estableció un sumario de cantidades con indicación de los metros cúbicos por cada camino, es lo cierto que también estableció que el alcance de la contratación

consiste en "... la preparación con bacheo ambulancia, limpieza y mejoramiento con carpeta asfáltica no estructural de los caminos...", según fue indicado anteriormente, especificaciones técnicas que debían ser cumplidas por los oferentes. Adicionalmente, en la hoja de cotización la Administración estableció que la mezcla asfáltica debía ser ofertada en toneladas y la emulsión asfáltica en litros (folio 43 del expediente administrativo). De lo anterior deviene que no sólo resultaba importante o debía tomarse en cuenta para efecto de cotización, los metros cúbicos requeridos, sino que también existían otros parámetros o especificaciones que el mismo pliego requirió de los oferentes, tales como las toneladas de mezcla asfáltica y litros de la emulsión. Por otra parte, se ha de señalar que la recurrente no llegó desvirtuar lo indicado por la Administración respecto a los faltantes en la cantidad de mezcla asfáltica, sino que se limitó a decir que cumplía con los metros cúbicos requeridos en el cartel, pero se echa de menos el ejercicio argumentativo y probatorio que lleve al convencimiento de que el faltante que señala la Administración al atender la audiencia inicial, no se da. Dicho de otro modo, para la demostración de su cumplimiento, era necesario que el recurrente acreditara que con lo ofertado cumplía con todos los requisitos del pliego cartelario o, en su defecto, que erraba la Administración con la forma en cómo reflejó su incumplimiento. El apelante no puede desconocer lo que pedía el cartel ya que era claro que de conformidad con las especificaciones técnicas, la contratación consiste en la preparación de la superficie de rudo y colocación de una capa de mezcla asfáltica en caliente para el mejoramiento de los seis caminos descritos en el cartel, el cual señala: **"B.1) Descripción del objeto contractual: (...) / MEJORAMIENTO DE LA SUPERFICIE DE RUEDO CON CARPETA ASFALTICA NO ESTRUCTURAL EN LOS CAMINOS C7-06-009, C7-06-044, C7-06-095, C7-06-102, C7-06-038 y C7-06-209, UBICADOS EN EL DISTRITO CENTRAL DE GUACIMO"** (folio 27 del expediente administrativo), por lo que correspondía al apelante demostrar que con el material cotizado en su plica se puede preparar la superficie de rudo y colocación de una capa de mezcla asfáltica en caliente para el mejoramiento de los caminos antes señalados. Lo anterior en el sentido que lo que se está contratando por parte de la Administración es el mejoramiento de la superficie de rudo con carpeta asfáltica no estructural de los citados caminos y no la compra de asfalto, por lo que con sólo comprometerse con cumplir con los metros cúbicos, no llega a acreditar el faltante, considerando que se debía cotizar emulsión y mezcla asfáltica, tal y como ha quedado expuesto. De frente a lo indicado, es que se **declara sin lugar** el recurso. De conformidad con

el artículo 191 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se omite pronunciamiento sobre otros aspectos por carecer de interés práctico. -----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 85 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 182, 185 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, **SE RESUELVE: 1) DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por **ASFALTOS LABORO, S.A.** en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2017LA-000003-01**, promovida por la **MUNICIPALIDAD DE GUÁCIMO**, para el mejoramiento de la superficie de ruedo con carpeta asfáltica no estructural en los caminos C7-06-009, C7-06-044, C7-06-095, C7-06-102, C7-06-038 y C7-06-209, acto recaído a favor de **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, **acto que se confirma**. De conformidad con el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa.-----

NOTIFÍQUESE.-----


Allan Ugalde Rojas
Gerente de División


Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada


Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado



SZF/NLQ/tsv
NN: 12451 (DCA-2546-2017)
NI: 21627, 22111, 22185, 22630, 23510, 23548, 24850, 26044, 26292, 26315, 26331.
G: 2017002725-2