

## **R-DCA-0100-2019**

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

San José, a las catorce horas con treinta minutos del primero de febrero del dos mil diecinueve.-

**Recurso de apelación** interpuesto por **ASFALTOS CBZ SOCIEDAD ANÓNIMA**, en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2018LA-000009-02** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE ACOSTA**, para la ejecución de dos proyectos de colocación de base de agregado y colocación de capa asfáltica, recaído a favor de **CONSTRUCTORA PRESBERE S.A** por el monto de **¢147.782.920,17**.-----

### **RESULTANDO**

**I.-** Que el veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, la empresa Asfaltos CBZ Sociedad Anónima, presentó ante esta Contraloría General, recurso de apelación contra el acto de adjudicación de la referida Licitación Abreviada No. 2018LA-000009-02.-----

**II.-** Que mediante auto de las quince horas con veintitrés minutos del veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, esta División solicitó la remisión del expediente administrativo, lo cual fue atendido por la Administración mediante oficio No. PM-285-2018, del tres de diciembre de dos mil dieciocho.-----

**III.-** Que mediante auto de las quince horas diecinueve minutos del once de diciembre del dos mil dieciocho, esta División concedió audiencia inicial a la Administración licitante y al adjudicatario para que se manifestaran con respecto a las argumentaciones de la empresa recurrente en el escrito de interposición del recurso. Dicha audiencia fue atendida según escritos agregados al expediente de apelación.-----

**IV.-** Que mediante auto de las trece horas dieciocho minutos del veintitrés de enero del dos mil diecinueve se confirió audiencia especial a la apelante para que se manifestara contra las argumentaciones que en su contra expuso la adjudicataria al momento de contestar la audiencia inicial, lo cual fue atendido según escrito agregado al expediente.-----

**V.-** Que con fundamento en lo dispuesto en el artículo ciento noventa del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, no se confirió audiencia final de conclusiones por estimarse que se cuenta con los elementos suficientes para resolver el asunto.-----

**VI.-** Que esta resolución se emite en el plazo de ley, habiéndose observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.-----

## CONSIDERANDO

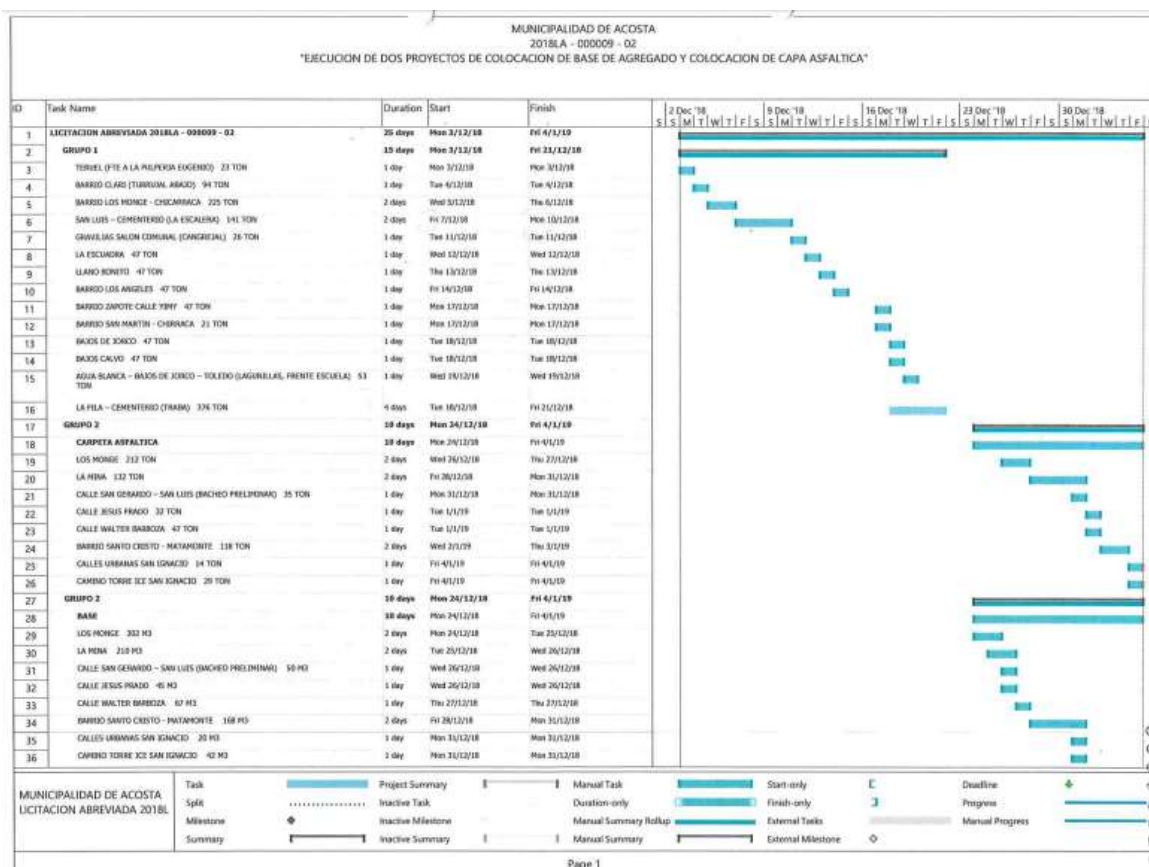
**I. Hechos probados:** Para emitir la presente resolución se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que la empresa Asfaltos CBZ Sociedad Anónima presentó oferta para la referida Licitación Abreviada No. 2018LA-000009-02, en la cual indica: **i)** *“Las obras de conformidad con las exigencias cartelarias y demás regulaciones, será ejecutada en un plazo de 25 (veinticinco) días naturales, contado a partir de la entrega de la orden de compra; también podemos ajustarnos a las necesidades de la Institución. Aclaremos que existen actividades o calles que se pueden realizar en forma simultánea o en conjunto con otras.”*

GRUPO 1 – SUMINISTRO, ACARREO, COLOCACION Y COMPACTACION DE MEZCLA ASFALTICA EN CALIENTE			
ITEM	NOMBRE DEL CAMINO	DISTRITO	PLAZO DE ENTREGA (DIAS NATURALES)
1	TERUEL (FTE A LA PULPERIA EUGENIO)	SABANILLAS	1
2	BARRIO CLARI (TURRUJAL ABAJO)	SAN IGNACIO	1
3	BARRIO LOS MONGE - CHICARRACA	PALMICHAL	2
4	SAN LUIS – CEMENTERIO (LA ESCALERA)	SAN IGNACIO	2
5	GRAVILIAS SALON COMUNAL (CANGREJAL)	CANGREJAL	1
6	LA ESCUADRA	CANGREJAL	1
7	LLANO BONITO	CANGREJAL	1
8	BARRIO LOS ANGELES	PALMICHAL	1
9	BARRIO ZAPOTE CALLE YIMY	GUATIL	1
10	BARRIO SAN MARTIN - CHIRRACA	SAN IGNACIO	1
11	BAJOS DE JORCO	PALMICHAL	1
12	BAJOS CALVO	PALMICHAL	1
13	AGUA BLANCA – BAJOS DE JORCO – TOLEDO (LAGUNILLAS, FRENTE ESCUELA)	IGNACIO - GUATIL	1
14	LA FILA – CEMENTERIO (TRABA)	PALMICHAL	4
<b>TOTAL</b>			<b>15</b>

GRUPO 2 – SUMINISTRO, ACARREO, COLOCACION Y COMPACTACION DE MEZCLA ASFALTICA EN CALIENTE			
ITEM	NOMBRE DEL CAMINO	DISTRITO	PLAZO DE ENTREGA (DIAS NATURALES)
1	LOS MONGE	PALMICHAL	2
2	LA MINA	PALMICHAL	2
3	CALLE SAN GERARDO – SAN LUIS (BACHEO PRELIMINAR)	SAN IGNACIO	1
4	CALLE JESUS PRADO	SAN IGNACIO	1
5	CALLE WALTER BARBOZA	SAN IGNACIO	1
6	BARRIO SANTO CRISTO - MATAMONTE	SAN IGNACIO	2
7	CALLES URBANAS SAN IGNACIO	SAN IGNACIO	1
8	CAMINO TORRE ICE SAN IGNACIO	SAN IGNACIO	1
<b>TOTAL</b>			<b>10</b>

GRUPO 2 – SUMINISTRO, ACARREO, COLOCACION Y COMPACTACION DE BASE GRANULAR C			
ITEM	NOMBRE DEL CAMINO	DISTRITO	PLAZO DE ENTREGA (DIAS NATURALES)
1	LOS MONGE	PALMICHAL	2
2	LA MINA	PALMICHAL	2
3	CALLE SAN GERARDO – SAN LUIS (BACHEO PRELIMINAR)	SAN IGNACIO	1
4	CALLE JESUS PRADO	SAN IGNACIO	1
5	CALLE WALTER BARBOZA	SAN IGNACIO	1
6	BARRIO SANTO CRISTO - MATAMONTE	SAN IGNACIO	- 2
7	CALLES URBANAS SAN IGNACIO	SAN IGNACIO	1
8	CAMINO TORRE ICE SAN IGNACIO	SAN IGNACIO	1
<b>TOTAL</b>			<b>10</b>
<b>DURACION TOTAL ESTIMADA</b>			<b>25</b>

(folios 222 y 223 del expediente administrativo). **ii)** En la sección cronograma de trabajo, consta:



(folio 279 del expediente administrativo). **2)** Que en el oficio UTGVM-DI-438-2018 del 19 de noviembre del 2018, la Administración indica: "Por medio de la presente, se realiza entrega de

la revisión de las ofertas correspondientes a la licitación 2018LA-000009-02 según lo solicitado en el oficio PM-253-2018 con fecha del 19 de noviembre de 2018; a lo cual se indica lo siguiente: [...] 3. ASFALTOS CBZ S.A./

CUADRO DE EVALUACIÓN LICITACIÓN 2018LA-000009-02			
REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD		CBZ ASFALTOS	
		CUMPLE	INCUMPLE
			OBSERVACIONES
1	Experiencia del personal		
	1.1 Director Técnico (pág.23)	x	
	1.2 Ingeniero Residente (pág.24)	x	
	1.3 Encargado de obra (pág.24)	x	
2	Diseño de MAC y/o declaración jurada	x	
3	Certificaciones de obras realizadas (10) (pág.23)	x	
REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD			
1	Laboratorio de autocontrol adscrito E.C.A (pág.9)	x	
2	Declaración Jurada equipo de trabajo (pág.22)	x	
3	Inscripción empresarial CFIA (pág.23)	x	
4	Declaración Jurada Planta de Asfalto (pág.24)	x	
5	Pólizas y Seguros	x	
6	Declaración Jurada responsabilidad Contratista (pág. 27)	x	
7	Estructuras de costos y memoria de cálculo (pág. 28)	x	
8	Cronograma de trabajo (pág. 29)	x	33 días (se tomó en cuenta el cronograma de trabajo)
9	Certificados de fuente de extracción, agregados y consec	x	
10	Muestra de 1,5kg de base granular	x	

Como parte técnica en este proceso, se indica que el requisito con el cual se puede establecer la duración total de las actividades constructivas es el cronograma de trabajo (tal como se indica en la página No. 29 viñeta No. 8, léase así de arriba hacia abajo), por lo cual el plazo a tomar en cuenta para evaluación de oferta será de 33 días. La indicación sobre los cuadros de la página No. 30 inciso IX era solo para el tema de la Promoción Social e información de la comunidad, sin obviar que se indicaba que lo ahí expuesto no sustituía el Project. Lo anterior se fundamenta en lo expuesto en los artículos No. 80 y 83 de la Ley de Contratación Administrativa y normativa conexas.” (visible en los folios 804 y 805 del expediente administrativo) Adjunto a dicho oficio, consta lo siguiente:

## LICITACION ABREVIADA 2018LA-000009-02

## TABLA DE EVALUACION DE LAS OFERTAS

PRECIO	70%
<i>Según Formula: (parametro menor/parametro a evaluar)*70</i>	

PLAZO ENTREGA (DIAS NATURALES)	30%
MENOR PLAZO ENTREGA	30 PTS
2do MENOR PLAZO DE ENTREGA	15 PTS
RESTO DE PLAZOS DE ENTREGA	10 PTS

OFERENTE	OFERTA	Porcentaje obtenido
CONSTRUTORA PRESBERE S.A.	₡ 147 782 920,17	70
PLAZO ENTREGA	33 días naturales	30
TOTAL CONSTRUCTORA PRESBERE S.A.		100

ASFALTOS CBZ S.A.	₡ 148 593 693,00	69,62
PLAZO ENTREGA	33 días naturales	30
TOTAL ASFALTOS CBZ S.A.		99,62

Tuvo incongruencia en plazos de entrega por lo que se aplicó el art. 83 y 80 RLCA y se tomo el plazo mayor que corresponde a 33 días naturales.

PAVICEN LTDA	₡ 157 993 400,00	65,48
PLAZO ENTREGA	42 días naturales	15
TOTAL PAVICEN LTDA		80,48

La empresa Pavicen LTDA no presentó las debidas subsanaciones por lo que quedó eliminada

(folio 807 del expediente administrativo).-----

**II. SOBRE EL FONDO: A) Sobre el plazo de entrega dado por la empresa apelante:** la apelante manifiesta que ostenta un interés legítimo, actual, propio y directo y que el resultado correcto para tomar la decisión de adjudicación tendría que haber sido: Asfaltos CBZ S.A con un puntaje de 99,62% y Constructora Presbere S.A 85%, luego de haber considerado el monto y el plazo de entrega como los dos factores de evaluación del concurso, con una ponderación total de 70 % para el precio, y de un 30% para el plazo de entrega. Cuestiona la razón por la cual la Administración basa su estudio en el cronograma de actividades Project, cuyo requisito, según señala, es para el adjudicatario y no para el oferente. Manifiesta no entender por qué en su análisis la Administración indica que se encontraron incongruencias entre los plazos de entrega de su oferta y el Project, si ambos determinan que su plazo de entrega será de 25 días naturales y señala que en ningún momento se establece un plazo de 33 días naturales como lo

hace ver la Administración en su acto de adjudicación y estudio de evaluación. La Administración expone que la empresa apelante en su oferta, indica 25 días naturales como plazo de entrega y agrega que el criterio técnico da aval a lo que se establece en el cronograma e indica los 33 días naturales que técnicamente deberían tomarse en cuenta para la evaluación de la oferta y con base en ello se aplica el sistema de evaluación, se hace la recomendación y el Concejo Municipal emite acto de adjudicación. Para el presente alegato, la Administración toma el criterio técnico emitido nuevamente por parte de la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal en oficio UTGVM-DI-505 2018, el cual mantiene su criterio de la prevalencia del Project sobre la expresión manifiesta de la empresa de entregar en 25 días naturales, a pesar del error involuntario de utilizar el término adjudicatario cuando lo conveniente era oferente. Por último, la Administración concluye que es obligación de la institución allanarse y aceptar que hubo un error involuntario en la redacción del punto establecido y haberlo tomado como referencia para la evaluación. La adjudicataria manifiesta que la oferta del apelante no se ajusta a lo indicado en el punto 5 del cartel, por cuanto establece como plazo máximo de entrega 42 días, y advierte que en los cuadros de los grupos 1, 2 y 3, la duración del plazo de entrega es la sumatoria en días establecida para cada línea y la empresa recurrente suma 41 días naturales, según los puntos 5.2 y 11 del pliego de condiciones. Indica que del análisis del cronograma de obra por cada una de las actividades allí contenidas, arroja un plazo de entrega de 41 días naturales, siendo éste el plazo real de entrega y no como de forma confusa hace alusión el recurrente de 25 días naturales. Señala que lo correcto es asignarle 15 puntos para este rubro, por lo que la oferta de la apelante carece de posibilidad para ser elegible. **Criterio de la División.** El cartel, en la sección VIII. Otras Condiciones Generales, dispuso: *“El Adjudicatario deberá adjuntar en la oferta un cronograma detallado de la duración de cada actividad por cada proyecto, el cual debe ser elaborado mediante un programa tipo project y/o similar, indicando actividades, duración, ruta crítica, actividades vinculadas, etc.”* (folio 66 del expediente administrativo) Además, en la sección IV. Plazo de entrega, se indica: *“El oferente debe adjuntar un cuadro en el cual se detalle el tiempo estimado de duración para la ejecución de las actividades constructivas dentro de cada proyecto establecido para cada código de camino (días naturales), esto con la finalidad de establecer un cronograma de proyecto e informar de la actividad a contratar a la comunidad a través de la Promoción Social.”* (folio 67 del expediente administrativo) Finalmente, respecto al sistema de evaluación, en el pliego de condiciones se determinó el factor precio con un 70% y plazo de entrega con un 30%, y respecto a este último, se detalla: *“El menor plazo de entrega obtiene automáticamente 30pts/ El segundo menor plazo*

*de entrega obtiene automáticamente 15pts/ El resto de los plazos de entrega obtendrán automáticamente 10pts.” (folio 68 y 69 del expediente administrativo) Ahora bien, en el caso de la oferta de la empresa apelante, se observa que propuso un plazo de entrega de 25 días naturales (hecho probado 1.i) y también presentó un cronograma de trabajo (hecho probado 1.ii). Tomando en consideración esta información, la Administración determina que según el cronograma, el plazo de entrega de las obras sería de 33 días naturales (hecho probado 2). La apelante manifiesta su disconformidad, pues señala que debe imperar su manifestación de los 25 días naturales, y que el cronograma que se solicitó en la sección VIII. Otras Condiciones Generales, es obligación del adjudicatario, por tanto, no se debe de tomar en consideración. En relación con este alegato de la apelante, conviene señalar que ante un recurso de apelación presentado por la misma recurrente contra el acto de adjudicación de la Licitación Abreviada 2018LA-000010-02, promovida por la misma Administración, en la resolución No. R-DCA-1212-2018 de las ocho horas del veinte de diciembre del dos mil dieciocho, este órgano contralor expuso: *“En el caso concreto, la apelante argumenta que el citado cronograma no constituía un requisito a aportarse sino en la etapa de ejecución, sobre lo cual estima este órgano contralor no lleva razón toda vez que el pliego determinó que el cronograma debía aportarse desde la oferta, si bien hace referencia al adjudicatario, de este se deriva sin embargo que la obligación era su aporte como se dijo junto con la oferta, aspecto que al momento de su presentación no fue problema para ninguno de los dos oferentes participantes, por cuanto ambos presentaron dicho cronograma. Ahora bien, en cuanto a los documentos que integran la oferta, el apelante afirma que los plazos allí referenciados son congruentes, lo cual no se aprecia de la información, por cuanto el cronograma evidencia el inicio a partir del día diez de diciembre al veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho (hecho probado 3), lo que contabiliza diecinueve días naturales, plazo que debía ser presentado en días naturales según lo requirió la Municipalidad en la cláusula IX antes mencionada. [...] Así las cosas, estima este órgano contralor que no lleva razón la apelante al señalar que la Municipalidad se apartó de las reglas de evaluación, por cuanto la Administración no solo aplicó la metodología de evaluación en los términos que expuso el cartel, sino que además justificó desde el oficio UTGVM-DI-440-2018 de fecha veinte de noviembre de dos mil dieciocho, las razones por las cuales consideró el plazo de diecinueve días para efectos de evaluación, plazo que es posible desprender de la oferta y cuya evaluación además se realizó al amparo de lo indicado en la norma reglamentaria. Por otra parte, en cuanto a la presunta congruencia que alega en cuanto al plazo de quince días en las distintas manifestaciones de la oferta, se tiene por demostrado a partir de los**

documentos que integran su plica, la existencia de dos plazos distintos, por cuanto la prosa indicó en primer orden quince días naturales (hecho probado 2) mientras que el cronograma refleja diecinueve días naturales entre la fecha de inicio y fin (hecho probado 3) tal cual lo hizo ver la Municipalidad en el análisis. Así las cosas, la oferta de la empresa apelante ofrece dos plazos de ejecución distintos que se contraponen e impiden entender cuál será el plazo cierto que tomará la empresa para ejecutar las obras constructivas, de manera que lleve a este órgano contralor a la convicción de que en efecto merecía un porcentaje mayor al asignado y que amerite anular el acto de adjudicación en su favor. Lo anterior sin dejar de lado el hecho, que dicha ambigüedad de plazos podría obligar a concluir incluso, la existencia de una incerteza en el plazo ofrecido (al reflejarse dos plazos distintos), que podría haber generado la exclusión de la plica de la recurrente por esa sola razón. En consecuencia, el apelante no ha logrado desvirtuar la calificación que le ubica en el segundo lugar del concurso, lo cual le impide poseer un mejor derecho sobre el acto de adjudicación, que precisamente permita admitir el recurso para su trámite.” En el caso bajo análisis, si bien en la prosa de la oferta el apelante, indica: “Las obras de conformidad con las exigencias cartelarias y demás regulaciones, será ejecutada en un plazo de 25 (veinticinco) días naturales...” (hecho probado 1.i), es lo cierto que en el cronograma aportado por la apelante, se consigna que el inicio de las actividades se daría el 03/12/2018, y su fin sería el 04/01/2019, tal como se aprecia en la siguiente imagen:

ID	Task Name	Duration	Start	Finish
1	LICITACION ABREVIADA 2018LA - 000009 - 02	25 days	Mon 3/12/18	Fri 4/1/19

(hecho probado 1.ii) Contabilizado tal rango de fechas, se obtiene un total de 33 días naturales. Según lo expuesto, se observa que existe una inconsistencia en el plazo de ejecución, pues existen dos manifestaciones contradictorias. Al respecto, el artículo 83 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) dispone: “Si una oferta presenta dos manifestaciones contradictorias entre sí, una que se ajusta al cartel y otra que no, se presumirá su ajuste al cartel; si ambas se ajustan al cartel en la evaluación se tomará la que menos le favorezca al oferente. Sin embargo, para efectos de ejecución, se aplicará la manifestación que más favorezca a la Administración.” Atendiendo dicha disposición, es claro que para efectos de evaluación se debía tomar la manifestación que menos favoreciera al oferente, por lo que el plazo a considerar debe ser el de 33 días naturales, tal como lo hizo la Administración (hecho probado 2). Conviene agregar que si bien la Administración señala que se allana al recurso, es lo cierto que al atender la audiencia inicial, la entidad licitante indica que la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal mantiene su criterio de prevalencia del Project y siendo ello una posición



similar a la lectura del cartel que ha dado este órgano contralor, es que se estima que no lleva razón el recurrente, con lo cual la empresa apelante mantiene su calificación de 99.62, y en consecuencia no supere a la adjudicataria, que obtuvo el puntaje 100 (hecho probado 2). Bajo lo antes expuesto, con base en el artículo 188 del RLCA, que dispone: *"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 o porque aún en el caso de prosperar su recurso, no sería válidamente beneficiado con una eventual adjudicación, de acuerdo con los parámetros de calificación que rigen el concurso. Debe entonces el apelante acreditar en el recurso su aptitud para resultar adjudicatario."*, se declara sin lugar el recurso interpuesto. De conformidad con el artículo 191 del RLCA se omite pronunciamiento otros aspectos, por carecer de interés práctico.-----

### POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo señalado en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política; 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 83, 182 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, **se resuelve: DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por **ASFALTOS CBZ SOCIEDAD ANÓNIMA**, en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2018LA-000009-02** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE ACOSTA**, para la ejecución de dos proyectos de colocación de base de agregado y colocación de capa asfáltica, recaído a favor de **CONSTRUCTORA PRESBERE S.A** por el monto de **¢147.782.920,17**. Se da por agotada la vía administrativa.-----

**NOTIFÍQUESE**-----

**ORIGINAL FIRMADO**

Allan Ugalde Rojas  
Gerente División

**ORIGINAL FIRMADO**

Marlene Chinchilla Carmiol  
Gerente Asociada

**ORIGINAL FIRMADO**

Elard Ortega Pérez  
Gerente Asociado

FMM/JCJ/tsv  
NN: 01382 (DCA-0391-2019)  
NI: 31342, 31640, 31913, 33414, 33421-2018, 24, 2030.  
G: 2018003835-2

