

R-DCA-1041-2019

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las doce horas treinta y cuatro minutos del dieciséis de octubre del dos mil diecinueve. -----

RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por el **CONSORCIO CONSTRUCTORA GASA S.A. & ESTRUCONSUL S.A.**, en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Abreviada 2019LA-000016-0002300005** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE SARAPIQUÍ** para la contratación de la "construcción del puente vehicular sobre Caño Ceiba en la Comunidad de Media Vuelta, Distrito Puerto Viejo de Sarapiquí", acto recaído a favor de **CONSTRUCTORA SHAAN SOCIEDAD ANONIMA** por un monto total de $\text{¢}204.413.959,56$ (doscientos cuatro millones cuatrocientos trece mil novecientos cincuenta y nueve colones con cincuenta y seis céntimos). -

RESULTANDO

I. Que el día dos de octubre de dos mil diecinueve el Consorcio Constructora Gasa S.A. & Estruconsul S.A. presentaron ante la Contraloría General de la República recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de la licitación abreviada 2019LA-000016-0002300005. -----

II. Que mediante el auto de las diez horas veintiocho minutos del cuatro de octubre de dos mil diecinueve se solicitó el expediente administrativo del concurso, lo cual fue atendido mediante oficio No. DP-176-19 de fecha cuatro de octubre de dos mil diecinueve. -----

III. Que en el procedimiento se han observado las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias.-----

CONSIDERANDO

I. Hechos probados: Con vista en el expediente electrónico del concurso, que consta en la plataforma del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), disponible en el sitio <http://www.sicop.co.cr>, pestaña de concursos, apartado expediente, número de procedimiento 2019LA-000016-0002300005, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que la Municipalidad de Sarapiquí promovió una licitación abreviada con el objeto de contratar la "construcción del puente vehicular sobre Caño Ceiba en la Comunidad de Media Vuelta, Distrito Puerto Viejo de Sarapiquí", concurso en el cual participaron las siguientes ocho ofertas: Consorcio Constructora Gasa S.A. & Estruconsul S.A., Procon S.A., Constructora Shaan S.A., Construcciones Levell Brown Limitada, Constructora Meco S.A., Puente Prefa Limitada, Codocsa S.A. y Constructora Intervalle Solano Mata S.A. (según consta del expediente electrónico de la licitación, apartado "3. Apertura de Ofertas"). **2)** Que mediante Informe de

Análisis de Ofertas vertido en el oficio MSGV-421-2019 de fecha del 13 de setiembre de 2019, elaborado por los señores Ing. Guido Ruiz Benavides e Ing. Yeison Zúliga Ramírez, en condición de Encargado UTGV e Inspector Vial respectivamente por parte de la Unidad de Gestión Vial de dicha Municipalidad, se determinó para la oferta del Consorcio Constructora Gasa S.A. & Estruconsul S.A. lo siguiente: *“Una vez analizada la oferta presentada por Gasa-Estruconsul se encontraron errores de presupuesto que afectan directamente el precio ofertado, mismos que ha consideración de este departamento no pueden ser subsanados por incurrir en una ventaja indebida. Dichos errores corresponden a la omisión de los costos de Control de Calidad dentro del presupuesto detallado de la oferta, así como la omisión de otros costos directos dentro del presupuesto detallado que inminentemente alteran la oferta presentada. De seguido se detallan dichos incumplimientos: **Omisión de costos de control de calidad en el presupuesto detallado.** Como resultado de la revisión efectuada a la oferta presentada por Gasa-Estruconsul y en específico, al presupuesto detallado presentado por el oferente, se evidencia que el contratista omitió la consideración de los costos de control de calidad dentro de las actividades que así lo requerían. De igual manera, contrario a lo que establecía el Cartel de Licitación, el oferente no indicó en su oferta, el nombre del laboratorio de control de calidad que estaría a cargo del control de calidad por parte de su representa (sic). (...) **Omisión de otros costos directos dentro del presupuesto detallado.** El contratista presenta errores incorregibles en su presupuesto detallado que afectan el cálculo de su costo total a ofertar, como es el caso de la omisión de los costos de operadores y choferes de maquinaria y vagonetas en algunos de los renglones de pago contenidos en esta contratación. Como justificación de lo anterior, se tiene que el oferente para el caso del renglón de pago de limpieza y desmonte incluye dentro de su presupuesto detallado una excavadora y una vagoneta dentro del rubro de maquinaria, así como, un operador de equipo y un chofer dentro del rubro de mano de obra. Los costos unitarios ofertados para cada uno de los elementos descritos anteriormente son: ¢30.000,00/hora para la excavadora Rc-140, ¢10.000,00/hora para la vagoneta 12m3, ¢21.648,61/día para el operador de equipo (entiéndase de excavadora) y ¢21.648,61 para el chofer de la vagoneta. Contrario a lo anterior, para el caso del renglón de pago de Relleno para Estructuras, el oferente incluye en el presupuesto detallado, dentro del rubro de equipo, una vagoneta 12m3 y una excavadora Rc-140, con los mismos precios unitarios por hora de ¢10.000,00 y ¢30.000,00 respectivamente, sin embargo, en el rubro de mano de obra, no incluye los costos correspondiente a los operadores de dichos equipos, lo cual a consideración*

de este departamento, representa un error insubsanable de su oferta. Similar error se presenta en los renglones de “Concreto estructural clase B $f'c=208\text{kg/cm}^2$ ” y “Acero de refuerzo” donde el contratista para un caso considera el transporte de materiales con chofer y en otro sin chofer tal y como se explica a continuación. Para el caso del renglón de pago de “Concreto estructural clase B $f'c=280\text{kg/cm}^2$ ”, el contratista considera dentro el rubro de maquinaria el “Transporte agregados y cemento” a un costo unitario de $\text{C}\$25.000,00/\text{unidad}$, no obstante, y dentro del rubro de mano de obra, incluye un chofer para dicho transporte a un costo de $\text{C}\$21.649,00/\text{día}$. Para el rubro de “Acero de refuerzo”, de igual forma, el oferente considera dentro del rubro de maquinaria el “Transporte Materiales” al mismo precio unitario de $\text{C}\$25.000,00/\text{unidad}$, sin embargo, dentro del rubro de mano de obra, no considera los costos asociados al chofer de dicho equipo, como si lo hizo en la actividad de concreto estructural” (según consta del expediente electrónico de la licitación, apartado “3. Apertura de Ofertas”/ “Estudio Tecnicos (sic) de las Ofertas”/ “Consultar”/ Posición No. 1 “Gasa-Estruconsul”/ “No cumple”/ Verificador “Guido Ruiz Benavides”/ “No analizada”/ Archivo adjunto No. 1 del Análisis Ofertas Puente Media Vuelta denominado “MSGV-421-2019 Informe de recomendación de adjudicación 2019LA-000016-0002300005-Media Vuelta_firmado.pdf”) **3)** Que mediante resolución No. DP-RAA-33-2019 de las 15:00 horas del 20 de setiembre de 2019, Lic. Elvin Hernández Loría en condición de Proveedor Municipal a.i. del Departamento de Proveeduría de dicha Municipalidad recomendó adjudicar la licitación a Constructora Shaan S.A. considerando la máxima calificación obtenida entre las empresas elegibles, a saber: la empresa adjudicataria obtuvo 92 puntos, Constructora Meco S.A. obtuvo 84.31 puntos, Construcciones Levell Brown Limitada en tercer lugar con 78.11 puntos, Puente Prefa Limitada con 77.53 y por último Constructora Intervalle Solano Mata S.A. con 70.19 puntos (según consta del expediente electrónico de la licitación, apartado “4. Información de adjudicación”/ “Recomendación de adjudicación”/ “Consultar”/ Archivo adjunto No. 3 denominado “DP-RAA-33-2019 (Puente Caño Ceiba, 2019LA-16).pdf”). **4)** Que el Concejo Municipal de Sarapiquí adoptó en Sesión Ordinaria No. 38-2019 celebrada el 23 de setiembre de 2019, Artículo 4, el acuerdo para adjudicar la Licitación Abreviada 2019LA-000016-0002300005 al proveedor Constructora Shaan S.A por un precio de $\text{C}\$204,413,959.56$ (según consta del expediente electrónico de la licitación, apartado “4. Información de adjudicación”/ “Recomendación de adjudicación”/ “Consultar”/ Archivo adjunto No. 3 denominado “SCM-302-19 DP-RAA-33-2019 .pdf”). -----

II. Sobre la admisibilidad del recurso interpuesto por Consorcio Constructora Gasa S.A. &

Estruconsul S.A. De conformidad con lo dispuesto por el numeral 86 de la Ley de Contratación Administrativa y en el artículo 186 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, esta Contraloría General cuenta con un plazo de diez días hábiles para proceder a la tramitación o rechazo de plano de un recurso de apelación por inadmisibles o por improcedencia manifiesta, todo ello con el propósito de evitar el entorpecimiento indebido de la actividad administrativa. Manifiesta el consorcio apelante, que en el caso hubo una indebida exclusión de su oferta debido a una mala interpretación de la información suministrada en el subsane. Alega la falta de motivación de la Administración ya que no justificó la trascendencia del incumplimiento, considerando que su laboratorio es Insuma, y además en esta contratación el autocontrol es responsabilidad de la Administración, lo que le corresponde al contratista es una labor de verificación o control, similar a una supervisión. Al no tratarse de autocontrol que relacione directamente la matriz de autocontrol de calidad, su representada si detalló en la memoria de cálculo los rubros necesarios. Estima que en el caso de la adjudicataria, omitió en la Etapa III, Cimentaciones y Bastiones, Ítem 6 Relleno para estructuras mayores, el equipo pesado para la extender el material y tampoco el respectivo operador; que en el caso de Excavación para Estructuras Mayores no incluyó las vagonetas para mover 700m³ y en la etapa de Acero Estructural Ensamblado, la empresa omitió incluir los pernos de las vigas principales, elemento primordial para realizar los empalmes de vigas. Sobre las ofertas restantes menciona que carecen de elementos esenciales para su adjudicación y tuvieron que ser descalificadas. Específicamente para el caso de Constructora Intervalle Solano Mata S.A. destaca que esta no aportó memorias de cálculo y tampoco cumplen las ofertas con el salario mínimo del peón.

Criterio de la División: Este órgano contralor estima que el recurso de marras debe ser rechazado de plano en la medida que carece de fundamentación suficiente para demostrar su mejor derecho a la readjudicación, según se explicará de seguido. En el caso de análisis, consta que la Municipalidad de Sarapiquí promovió una licitación abreviada con el objeto de contratar la “construcción del puente vehicular sobre Caño Ceiba en la Comunidad de Media Vuelta, Distrito Puerto Viejo de Sarapiquí”, concurso en el cual participaron las siguientes ocho ofertas: Consorcio Constructora Gasa S.A. & Estruconsul S.A., Procon S.A., Constructora Shaan S.A., Construcciones Levell Brown Limitada, Constructora Meco S.A., Puente Prefa Limitada, Codocsa S.A. y Constructora Intervalle Solano Mata S.A. (hecho probado 1). Ahora bien, se desprende del Informe de Análisis de Ofertas vertido en el oficio MSGV-421-2019 de fecha del 13 de setiembre de 2019, elaborado por los señores Ing. Guido Ruiz Benavides e Ing.

Yeison Zúliga Ramírez, en condición de Encargado UTGV e Inspector Vial respectivamente por parte de la Unidad de Gestión Vial de dicha Municipalidad, que la oferta del Consorcio Constructora Gasa S.A. & Estruconsul S.A. incumplió a la hora de cotizar una serie de costos dentro de su plica, en concreto se indicó: *“Una vez analizada la oferta presentada por Gasa-Estruconsul se encontraron errores de presupuesto que afectan directamente el precio ofertado, mismos que a consideración de este departamento no pueden ser subsanados por incurrir en una ventaja indebida. Dichos errores corresponden a la omisión de los costos de Control de Calidad dentro del presupuesto detallado de la oferta, así como la omisión de otros costos directos dentro del presupuesto detallado que inminentemente alteran la oferta presentada. De seguido se detallan dichos incumplimientos: **Omisión de costos de control de calidad en el presupuesto detallado.** Como resultado de la revisión efectuada a la oferta presentada por Gasa-Estruconsul y en específico, al presupuesto detallado presentado por el oferente, se evidencia que el contratista omitió la consideración de los costos de control de calidad dentro de las actividades que así lo requerían. De igual manera, contrario a lo que establecía el Cartel de Licitación, el oferente no indicó en su oferta, el nombre del laboratorio de control de calidad que estaría a cargo del control de calidad por parte de su representa (sic). (...) **Omisión de otros costos directos dentro del presupuesto detallado.** El contratista presenta errores incorregibles en su presupuesto detallado que afectan el cálculo de su costo total a ofertar, como es el caso de la omisión de los costos de operadores y choferes de maquinaria y vagonetas en algunos de los renglones de pago contenidos en esta contratación. Como justificación de lo anterior, se tiene que el oferente para el caso del renglón de pago de limpieza y desmonte incluye dentro de su presupuesto detallado una excavadora y una vagoneta dentro del rubro de maquinaria, así como, un operador de equipo y un chofer dentro del rubro de mano de obra. Los costos unitarios ofertados para cada uno de los elementos descritos anteriormente son: \$30.000,00/hora para la excavadora Rc-140, \$10.000,00/hora para la vagoneta 12m3, \$21.648,61/día para el operador de equipo (entiéndase de excavadora) y \$21.648,61 para el chofer de la vagoneta. Contrario a lo anterior, para el caso del renglón de pago de Relleno para Estructuras, el oferente incluye en el presupuesto detallado, dentro del rubro de equipo, una vagoneta 12m3 y una excavadora Rc-140, con los mismos precios unitarios por hora de \$10.000,00 y \$30.000,00 respectivamente, sin embargo, en el rubro de mano de obra, no incluye los costos correspondiente a los operadores de dichos equipos, lo cual a consideración de este departamento, representa un error insubsanable de su oferta. Similar error se presenta*

en los renglones de “Concreto estructural clase B $f'c=208\text{kg/cm}^2$ ” y “Acero de refuerzo” donde el contratista para un caso considera el transporte de materiales con chofer y en otro sin chofer tal y como se explica a continuación. Para el caso del renglón de pago de “Concreto estructural clase B $f'c=280\text{kg/cm}^2$ ”, el contratista considera dentro el rubro de maquinaria el “Transporte agregados y cemento” a un costo unitario de $\text{C}\$25.000,00/\text{unidad}$, no obstante, y dentro del rubro de mano de obra, incluye un chofer para dicho transporte a un costo de $\text{C}\$21.649,00/\text{día}$. Para el rubro de “Acero de refuerzo”, de igual forma, el oferente considera dentro del rubro de maquinaria el “Transporte Materiales” al mismo precio unitario de $\text{C}\$25.000,00/\text{unidad}$, sin embargo, dentro del rubro de mano de obra, no considera los costos asociados al chofer de dicho equipo, como si lo hizo en la actividad de concreto estructural” (hecho probado 2).

Consecuencia de lo anterior, dicho Consorcio no fue considerado dentro de las ofertas elegibles, siendo que mediante resolución No. DP-RAA-33-2019 de las 15:00 horas del 20 de setiembre de 2019, Lic. Elvin Hernández Loría en condición de Proveedor Municipal a.i. del Departamento de Proveduría recomendó adjudicar la licitación a Constructora Shaan S.A. considerando la máxima calificación obtenida entre las empresas elegibles, así: la empresa adjudicataria obtuvo 92 puntos, Constructora Meco S.A. obtuvo 84.31 puntos, Construcciones Levell Brown Limitada en tercer lugar con 78.11 puntos, Puente Prefa Limitada con 77.53 y por último Constructora Intervalle Solano Mata S.A. con 70.19 puntos (hecho probado 3). De esta forma, se tiene por acreditado que el Concejo Municipal de Sarapiquí adoptó en Sesión Ordinaria No. 38-2019 celebrada el 23 de setiembre de 2019, Artículo 4, el acuerdo para adjudicar la Licitación Abreviada 2019LA-000016-0002300005 al proveedor Constructora Shaan S.A por un precio de $\text{C}\$204,413,959.56$ (hecho probado 4). En este contexto, la Municipalidad estimó excluir la oferta del Consorcio recurrente toda vez que en el análisis se concluyó que esta oferta no sólo no incorporó el costo referido a los aspectos de autocontrol que se detallan, sino que además en el presupuesto detallado se echó de menos el costo asociado al personal suficiente para operar la maquinaria en todos los casos. Lo anterior implica, que como parte de su ejercicio recursivo, al consorcio apelante demostrar que su oferta cumple con los requerimientos cartelarios para desvirtuar su condición de inelegible. Sin embargo, en su recurso el Consorcio omite presentar el respectivo ejercicio argumentativo y probatorio que demostrara que cumple con lo requerido en el pliego de condiciones en cuanto a la mano de obra suficiente para ejecutar las actividades que le fueron cuestionadas. A criterio de este órgano contralor no resulta suficiente mencionar únicamente que se satisface a cabalidad con

los requerimientos cartelarios, sino que al pretender desvirtuar la presunción de validez del acto final, requiere demostrar que en su plica ha integrado todos los costos suficientes para satisfacer el objeto, no sólo desde el punto de vista de autocontrol sino que además debió desvirtuar el incumplimiento reprochado en cuanto a mano de obra pues la carga de la prueba la tiene en este caso la parte apelante para demostrar si en efecto hubo o no una evaluación indebida de su oferta. Este análisis resulta fundamental porque es la recurrente quién conoce los términos y alcances de su oferta, pero sobre todo porque la normativa reglamentaria vigente le exige acreditar su mejor derecho a la readjudicación, lo que está inevitablemente ligado a su elegibilidad. Por lo anterior, este órgano contralor estima que el ejercicio recursivo del Consorcio resulta insuficiente para beneficiarse de una eventual readjudicación, puesto que una variación en el resultado no podría beneficiarle directamente, ya que no ha desvirtuado una de las razones por las que su oferta ha sido excluida, con lo cual se mantiene en condición inelegible. A pesar de que el apelante trae argumentos en contra de la oferta adjudicada y otras ofertas que le siguen en el orden de mérito, lo cierto es que de eventualmente proceder la exclusión, la oferta apelante se mantendría sin derecho a resultar beneficiaria de un acto de adjudicación por tanto no le asiste un mejor derecho para admitir el recurso de trámite. De esa forma, tal y como lo disponen los artículos 86 de la Ley de Contratación y 188 inciso b) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, procede **rechazar de plano** por improcedencia manifiesta el recurso de apelación interpuesto por parte del Consorcio Constructora Gasa S.A. & Estruconsul S.A. -----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 86 y siguientes de la Ley de la Contratación Administrativa; 188 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, **SE RESUELVE: 1) RECHAZAR DE PLANO** por improcedencia manifiesta el recurso de apelación interpuesto por **CONSORCIO CONSTRUCTORA GASA S.A. & ESTRUCONSUL S.A.**, en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Abreviada 2019LA-000016-0002300005** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE SARAPIQUÍ** para la contratación de la "construcción del puente vehicular sobre Caño Ceiba en la Comunidad de Media Vuelta, Distrito Puerto Viejo de Sarapiquí", acto recaído a favor de **CONSTRUCTORA SHAAN SOCIEDAD ANONIMA** por un monto total de $\text{Q}204.413.959,56$ (doscientos cuatro millones cuatrocientos trece mil novecientos cincuenta y nueve colones con cincuenta y seis céntimos), **acto que se confirma. 2) De**

conformidad con el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa. -----

NOTIFÍQUESE. -----

ORIGINAL FIRMADO

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

ORIGINAL FIRMADO

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

ORIGINAL FIRMADO

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Estudio y redacción: Marcia Madrigal Quesada, Fiscalizadora.

MMQ/chc
NN: 15789 (DCA-3840)
NI: 26777, 27076.
G: 2019003826-1

