

## R-DCA-1175-2019

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.** San José, a las catorce horas treinta y seis minutos del dieciocho de noviembre del dos mil diecinueve.-----

**Recurso de apelación** interpuesto por la empresa **CONSTRUCTORA MECO S.A.** en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2019LA-000007-PM** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE NARANJO** para el “Mejoramiento de 2.5km de la superficie de ruedo de caminos ubicados en la zona alta del cantón”, recaído a favor de la empresa **TRANSPORTES MAPACHE S.A.**, por un monto de  $\text{¢}147.721.042,30$  (ciento cuarenta y siete millones setecientos veintiún mil cuarenta y dos colones con treinta céntimos).-----

### RESULTANDO

**I.-**Que la empresa Constructora Meco S.A., el día veintitrés de setiembre del dos mil diecinueve, presentó ante la Contraloría General de la República recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de Licitación Abreviada No. 2019LA-000007-PM, promovida por la Municipalidad de Naranjo.-----

**II.-**Que mediante auto de las ocho horas con cuarenta y ocho minutos del veinticinco de setiembre del dos mil diecinueve, esta División solicitó el expediente administrativo a la Administración licitante. Requerimiento que fue atendido mediante oficio No. MN-ALC-3665-2019 del veintiséis de setiembre del dos mil diecinueve, agregado al expediente de apelación.-----

**III.-**Que mediante auto de las ocho horas con cincuenta y siete minutos del ocho de octubre del dos mil diecinueve, esta División otorgó audiencia inicial a la Administración licitante, al adjudicatario y a la empresa Pavicen Limitada, respecto a los alegatos formulados por la apelante y para que ofrecieran las pruebas que consideraran oportunas. Audiencia atendida mediante escritos agregados al expediente de la apelación -----

**IV.-**Que mediante auto de las trece horas con cincuenta y cuatro minutos del treinta y uno de octubre del dos mil diecinueve, esta División otorgó audiencia especial a la Municipalidad de Naranjo y a la empresa Constructora Meco S.A., sobre la respuesta de audiencia inicial brindada por la empresa adjudicataria. Audiencia atendida mediante escritos agregados al expediente de apelación.-----

V.-Que de conformidad con lo establecido en el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se consideró que no era necesario otorgar audiencia final a las partes, en vista de que durante el trámite del recurso se tenían todos los elementos necesarios para su resolución. -----

VI.-Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes. -----

### **CONSIDERANDO**

**I.-HECHOS PROBADOS.** Con base en el expediente administrativo del concurso, se tienen por acreditados los siguientes hechos para efectos de la resolución: **1)** Que la Municipalidad de Naranjo promovió la Licitación Abreviada No. 2019LA-000007-PM para el Mejoramiento de 2.5 km de la superficie de ruedo de caminos ubicados en la zona alta del cantón, de conformidad con los términos del cartel (folios 022 a 057 del expediente administrativo) y cursó invitación a los potenciales oferentes en fecha 3 de setiembre del 2019 (folios 058 a 062 del expediente administrativo). **2)** Que de conformidad con el Acta de Apertura del 11 de setiembre del 2019, al concurso se presentaron las ofertas de las siguientes empresas: Constructora Meco S.A.; Pavicen Limitada y Transportes Mapache S.A. (folio 075 del expediente de apelación). **3)** Que de conformidad con el Acuerdo No. SO-38-803-2019 dictado por el Concejo Municipal de Naranjo, en la Sesión Ordinaria No. 38 del 16 de setiembre del 2019, el concurso se adjudicó a la empresa Transportes Mapache S.A. por un monto de ¢147.721.042,30 (folios 0917 a 0918 del expediente administrativo), acto final comunicado a las empresas oferentes el 17 de setiembre del 2019 (folios 0919 a 0922 del expediente administrativo). **4)** Que la empresa Transportes Mapache S.A. incluyó en su oferta carta de compromiso de la empresa IMNSA Ingenieros Consultores S.A., donde se indica que puede ser incorporado como laboratorio de materiales en las contrataciones de la Municipalidad de Naranjo (folio 0144 del expediente administrativo). **5)** Que la empresa Transportes Mapache S.A. incluyó en su oferta el desglose de la Estructura de Costos por Proyecto, de los renglones que detalló de la siguiente manera: Limpieza y reacondicionamiento de cunetas, cargado y botado de escombros; Reacondicionamiento de la calzada, escarificación y compactación de 150mm de espesor; Suministro, colocación y compactación de sub-base granular, Graduación A; Suministro, colocación y compactación de base granular, Graduación C; Riego de emulsión y Capa de concreto asfáltico preparado en planta central en caliente por la metodología Marshall, para cada uno de los caminos:

Calle Chico Luis (La Pollera), Calle El Espino, Calle Retana Cirrí y Calle La Isla Cirrí, donde, en cada uno de ellos se visualiza el siguiente extracto de información:

Descripción	CD o CI (6)	Moneda Local (5)	Porcentaje
-------------	-------------	------------------	------------

.../...

(k) Gestión de Calidad (8)	CI	¢-	0.0%
----------------------------	----	----	------

.../... (folios 0102 a 0105 del expediente administrativo). **6)** Que la empresa Transportes Mapache S.A. presentó con la respuesta de audiencia inicial las memorias de cálculo de los renglones de pago CR-301.03 Suministro, colocación y compactación de base de agregado triturado, graduación C y CR-402.01 Capa de concreto asfáltico preparado en planta central en caliente por la metodología Marshall, del camino Calle Chico Luis (La Pollera Cañuela) y del camino Calle Montero (El Navarro), en las cuales se visualiza el siguiente extracto de información, respectivamente:

Proyecto:	Mejoramiento de la Estructura en Calle Chico Luis (La Pollera Cañuela)		
-----------	--	--	--

.../...

CR-301.03	Suministro, colocación y compactación de base de agregado triturado, graduación C	m3	759.0
-----------	---	----	-------

.../...

Material/Insumos
------------------

.../...

	Descripción	Unidad	Rendimiento total	Unidad de medida de rendimiento	Cantidad	Costo Unitario	Monto (colones)
--	-------------	--------	-------------------	---------------------------------	----------	----------------	-----------------

.../...

1.0	Laboratorio-Control de Calidad	glob	1.0	glob	1.0	¢325.870.0	¢325.870.0
-----	--------------------------------	------	-----	------	-----	------------	------------

.../...

Precio unitario en colones	¢15.421.0
----------------------------	-----------

.../...

Proyecto:	Mejoramiento de la Estructura en Calle Chico Luis (La Pollera Cañuela)		
-----------	--	--	--

.../...

CR-402.01	Capa de concreto asfáltico preparado en planta central en caliente por la metodología Marshall	m3	353.0
-----------	--	----	-------

.../...

Material/Insumos
------------------

.../...

	Descripción	Unidad	Rendimiento total	Unidad de medida de rendimiento	Cantidad	Costo Unitario	Monto (colones)
--	-------------	--------	-------------------	---------------------------------	----------	----------------	-----------------

.../...

1.0	Laboratorio- Control de Calidad	glob	1.0	glob	1.0	∅325.870.0	∅325.870.0
-----	---------------------------------------	------	-----	------	-----	------------	------------

.../...

Precio unitario en colones	∅58.813.5
----------------------------	-----------

.../...

Proyecto:	Estructura de Pavimento en Calle Montero (El Navarro)
-----------	---

.../...

CR-301.03	Suministro, colocación y compactación de base de agregado triturado, graduación C	m3	759.0
-----------	---	----	-------

.../...

Material/Insumos
------------------

.../...

	Descripción	Unidad	Rendimiento total	Unidad de medida de rendimiento	Cantidad	Costo Unitario	Monto (colones)
--	-------------	--------	-------------------	---------------------------------	----------	----------------	-----------------

.../...

1.0	Laboratorio- Control de Calidad	glob	1.0	glob	1.0	∅325.870.0	∅325.870.0
-----	---------------------------------------	------	-----	------	-----	------------	------------

.../...

Precio unitario en colones	∅15.421.0
----------------------------	-----------

.../...

Proyecto:	Estructura de Pavimento en Calle Montero (El Navarro)
-----------	---

.../...

CR-402.01	Capa de concreto asfáltico preparado en planta central en caliente por la metodología Marshall	m3	353.0
-----------	--	----	-------

.../...

Material/Insumos
------------------

.../...

	Descripción	Unidad	Rendimiento total	Unidad de medida de rendimiento	Cantidad	Costo Unitario	Monto (colones)
--	-------------	--------	-------------------	---------------------------------	----------	----------------	-----------------

.../...

1.0	Laboratorio- Control de Calidad	glob	1.0	glob	1.0	∅325.870.0	∅325.870.0
-----	---------------------------------------	------	-----	------	-----	------------	------------

.../...

Precio unitario en colones	∅58.813.5
----------------------------	-----------

.../... (folios 055 a 0058 del expediente de apelación).-----

## **II.-SOBRE LA ELEGIBILIDAD DE LA EMPRESA ADJUDICATARIA, TRANSPORTES MAPACHE S.A. Costos relacionados con la Gestión de Calidad (Auto Control de Calidad).**

Manifiesta la apelante que, de la revisión de las estructuras de precios que contempló la empresa adjudicataria en la oferta, se visualiza que fueron omitidos los costos que requerirá sufragar el oferente para la realización del control de calidad, que es el laboratorio que realizará las evaluaciones permanentes sobre el cumplimiento de calidad de los materiales y la mezcla asfáltica a colocar. Agrega que es evidente que la oferta no está contemplando los costos de auto control de calidad, pues en las líneas de Gestión de Calidad y Subcontratos previstos, las cuales deben desglosarse en las estructuras del precio, la adjudicataria indicó que tendrá 0.00 (cero), lo cual genera que los precios ofrecidos sean más bajos. Si el oferente tiene un costo requerido por el pliego o por la naturaleza del servicio a prestar, el mismo debe tener un costo asociado en el presupuesto o detalle del precio, pues de otra forma habrá que asumir que la oferta es incompleta y por tanto el precio no cubre el alcance total del objeto licitado y se corre el riesgo de ruinosidad. Concluye que la empresa adjudicataria presentó un precio incompleto que la convierte en inadmisibles. En audiencia especial indicó que, la Administración no explicó en qué parte de la oferta se encuentran los costos alegados, ni desmintió que éstos no han sido incorporados en rubro que específicamente solicitó el cartel para ello -subcontrato o gestión de calidad-, pues en ninguno de ellos se visualizan en la oferta adjudicada costos asociados por este concepto. Alega que dicho costo no puede ser considerado en materiales pues se trata de un subcontrato. De esta forma, aunque la adjudicataria presente las memorias de cálculo en este momento (las cuales no se habían incorporado en la oferta), no se puede evidenciar desde oferta que tales costos que ahora pretende acreditar estuvieran incluidos en otros renglones, ya que resulta sencillo ajustar cualquier memoria incluyendo costos que originalmente se omitieron en cualquier otro rubro. Concluye que, no hay elementos de juicio para verificar que en la oferta, existiera indicación o indicio lógico y razonable de que los costos de Gestión de Calidad se encontraban incluidos en alguna parte de la oferta. La Administración manifestó que, de frente a lo estipulado en el cartel en relación con la Gestión de Calidad y los costos de Auto Control de la calidad en cada renglón a cotizar, fue cumplido por la empresa adjudicataria, lo cual fue verificado en la estructura de precios, no obstante que hay elementos en los rubros solicitados que son visibles únicamente en un presupuesto detallado, el cual esa Administración consideró innecesario solicitar. Además, indicó que tiene por

acreditado que la empresa adjuntó a la oferta la acreditación del laboratorio IMNSA el cual se encuentra acreditado por el ECA, de esta forma la empresa aportó un organismo de Auto Control de la calidad a efectos de la ejecución de las obras. En audiencia especial indicó que, se reitera lo dicho y además la empresa adjudicataria adjuntó las hojas de cálculo que fundamentan la estructura de precios, con las cuales se puede verificar el cumplimiento del rubro Organismo de Auto Control. Solicita se declare sin lugar el recurso de apelación presentado. La adjudicataria señaló que, en cumplimiento del cartel aportó en la oferta las tablas del desglose del precio de cada renglón de pago, mas no las hojas de cálculo que fundamentan estas tablas, pues el cartel no las solicitó. De esta forma, tomando en referencia los renglones de pago expuestos por el apelante, presenta las hojas de cálculo que fundamentan las tablas de los desgloses de los costos unitarios, donde se puede apreciar una línea de "Laboratorio-Control de Calidad" en cada línea cotizada. Lo anterior, para demostrar que la oferta sí contempló los costos de Auto Control de calidad, para realizar las actividades, costo que es asumido dentro del rubro de materiales, pues la empresa cataloga este costo asociado a este rubro. Concluye que su empresa cumplió a cabalidad con cada uno de los rubros necesarios para resultar adjudicada, razón por la cual solicita se rechace el recurso de apelación presentado. **Criterio de la División.** La Municipalidad de Naranjo promovió la presente licitación abreviada con el objeto de contratar una empresa que realice las obras de mejoramiento de la superficie de ruedo en varios caminos ubicados en la zona alta del cantón (hecho probado 1), concurso al que presentó oferta la empresa recurrente Constructora Meco S.A. y la adjudicataria Transportes Mapache S.A. (hechos probados 2 y 3). En relación con el acto de adjudicación, la recurrente alegó que la empresa adjudicataria no incluyó en su oferta los costos por concepto de Gestión de Calidad (Auto Control de la Calidad), que el cartel pidió contemplar y además desglosar en la estructura del precio. Lo anterior, por cuanto observó en las estructuras del precio aportadas por esta empresa en la oferta, que se consignó 0,00 en los rubros (k) Gestión de Calidad y (d) Subcontratos previstos, donde considera era lo procedente indicar estos costos, razón por la cual considera que el precio está incompleto y que la oferta debe ser declarada inelegible. Sobre lo alegado, para resolver el alegato en cuestión, se torna relevante destacar lo que el cartel del concurso dispuso sobre la Gestión de Calidad y los costos de Auto Control a cargo del eventual contratista en etapa de ejecución. Al respecto, en primera instancia es importante destacar que el cartel requirió a los oferentes presentar el desglose del precio unitario de cada renglón

de pago, tal como se indicó en el artículo 43, que textualmente indica: “**ARTÍCULO 43. DESGLOSE DEL PRECIO UNITARIO / De acuerdo con el artículo 26 del RLCA la oferta deberá contener un desglose de presupuesto de cada uno de los precios que conforman las actividades a desarrollar en los caminos, que al menos contemple los rubros que se enlistan a continuación:**

DESGLOSE DEL PRECIO UNITARIO DEL RENGLÓN DE PAGO No. CR. \_\_\_\_\_

(Una Tabla por Cada Renglón de Pago)

DESCRIPCIÓN	CD o CI (6)	MONEDA LOCAL (5)	PORCENTAJE
(a) Dirección (7)			
(b) Mano de obra especializada (7)			
(c) Mano de obra no especializada			
(d) Sub contratos previstos (1) (7)			
(e) Materiales y equipos (7)			
(f) Arrendamiento de equipo (7)			
(g) Arrendamiento de servicios (7)			
(h) Otros gastos previstos (7)			
(i) Imprevistos (4)			
(j) Utilidad estimada (4)			
(k) Gestión de Calidad (8)			
TOTAL (2) (3) (6)			100%

ANOTACIONES: (...) / (7) El desglose presupuestario debe coincidir con los porcentajes de la estructura de precios. / (8) El precio unitario debe incluir el costo por efectos del Auto Control de la Calidad si la actividad lo requiere. (...)” (folios 042 y 043 del expediente administrativo). De lo citado se desprende que, la Administración solicitó a los oferentes la estructura del precio de cada renglón de pago y además el presupuesto detallado que los sustenta, a la luz del artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, el cual establece que, tanto en contrataciones de obra pública, como de servicios, el oferente deberá presentar con la oferta la estructura del precio

y el presupuesto detallado y completo de todos los elementos que lo componen. Este requisito no resulta una simple recomendación para la Administración, sino que se constituye en una obligación sustantiva al amparo de los principios de eficiencia y transparencia frente al detalle de los costos del precio, que a su vez tiene relación con el deber de la Administración de verificar la existencia de precios que no configuren como inaceptables en los términos del artículo 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Lo anterior, se torna importante, pues en el caso la Municipalidad ha manifestado que no consideró necesario requerir el presupuesto detallado a los oferentes, lo cual contraviene el artículo 26 del RLCA y siendo como ya se indicó, se trata de un elemento indispensable para la verificación de la razonabilidad del precio ofertado, junto con la estructura del precio, sobre la cual esta Contraloría General ha indicado en anteriores oportunidades: *“Ahora bien, debe tenerse presente que la presentación del desglose del precio con la oferta tiene su razón de ser, pues con dicho desglose del precio, la Administración puede analizar la razonabilidad del precio y con ello saber la economicidad del objeto contractual, así como además, con dicho desglose puede proyectarse un mejor discernimiento real, sobre las propuestas sometidas a estudio, tomando en consideración que cada erogación futura que haga la Administración, proviene de fondos públicos y por lo tanto ha de ser sumamente cuidadosa en conocer a fondo los verdaderos alcances de cada propuesta económica. Bajo ese contexto no puede limitarse el ámbito de actuación -de la Administración- a un mero conocimiento general del precio sin que pueda indagarse sobre los verdaderos componentes de una propuesta. Dicho lo anterior, se cita criterio de este Despacho mediante resolución no. R-DAGJ-283-2003, de las doce horas del veintidós de julio de dos mil tres que entre otros aspectos, señaló: “...el precio no es una cifra antojadiza que fijan los particulares a su mero capricho, sino que ha de ser el reflejo de un pausado y bien fundamentado estudio que hace una firma seria acerca de todos los costos en los que ha de incurrir para llevar a cabo una buena tarea, así como la utilidad razonable que tiene proyectada. Incluso, muchos de esos elementos esenciales constitutivos del precio no pueden ser fijados libremente a la voluntad del proponente sino que pueden tener regulaciones especiales, ya sea de carácter cartelario o incluso legal...”*. (R-DCA-0864-2015 trece horas con cincuenta y dos minutos del veintiséis de octubre del dos mil quince). Así también, conviene destacar lo indicado en la resolución R-DCA-0316-2015 de las quince horas veintisiete minutos del veinticuatro de abril del dos mil quince, en cuanto los conceptos de estructura del precio y presupuesto detallado: *“Sobre el particular, debemos indicar que el*



concepto de presupuesto detallado, se regula junto al desglose de la estructura del precio en el artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa; pero ciertamente se trata de aspectos diferentes que se complementan entre sí. En el caso de la estructura de precio, no es otra cosa que el detalle de los principales componentes que contempla el precio atendiendo a la naturaleza del objeto contractual (obra, servicio o suministro), siendo los señalados usualmente: costos directos (p.ej mano de obra, insumos, etc) e indirectos (p.ej gastos administrativos), la utilidad y los imprevistos, según sea el caso, todo lo cual se expresa ordinariamente en porcentajes del precio total que indican la participación relativa de cada uno de los componentes que conforman el precio total, cabe señalar que igualmente dicha estructura puede expresarse en términos absolutos. Conviene precisar que esta estructura del precio se deriva del presupuesto detallado que cada oferente elabora para determinar el precio cotizado, en el cual cada uno de esos grandes componentes del precio se desagrega en los diferentes rubros que lo integran.” De lo expuesto hasta aquí, se tiene claro que el desglose de la estructura del precio y el presupuesto detallado son elementos diferentes que, uno deriva del otro para justificar el precio cotizado y facilitar el análisis del precio por parte de la Administración licitante. Es así como en el presente caso, queda demostrado que, el cartel solicitó a los oferente la presentación de ambos elementos relacionados con el precio, ello con la finalidad de que se pudiera verificar el alcance del precio en relación con todas las actividades objeto de este cartel (renglones de pago) y particularmente de frente al alegato planteado contra la oferta adjudicataria, el presupuesto detallado o bien las memorias de cálculo, resultan indispensables para que la Municipalidad de frente a las reglas del cartel, pudiera verificar que los costos de Auto Control, fueron contemplados en la oferta como corresponde. En razón de lo anterior, habiendo manifestado la Administración expresamente que no consideró necesario requerir el presupuesto detallado a los oferentes, no entiende esta División cómo pudo haber verificado el cumplimiento de este requisito. Ahora bien, se desprende con exactitud del cartel, que en cuanto al desglose del precio unitario de cada renglón de pago, se solicitó expresamente considerar en un rubro determinado los costos de Gestión de Calidad en las actividades (renglones) que lo requieran, los costos asociados al Auto Control de Calidad, según así se indicó:

DESCRIPCIÓN	CD o CI (6)	MONEDA LOCAL (5)	PORCENTAJE
.../..			
(k) Gestión de Calidad (8)			

.../... (...) (8) El precio unitario debe incluir el costo por efectos del Auto Control de la Calidad si la actividad lo requiere. (...)” (folios 042 y 043 del expediente administrativo). En abono de lo anterior, el cartel solicitó también en el artículo 45 Gestión de Calidad, que el contratista debe aportar un organismo de Auto Control de la Calidad en la ejecución de la obra y asistir dicho requerimiento cuando la Administración lo solicite, ya sea en sitio y con informes de resultados, por parte de un Consultor de calidad acreditado por el Ente de Acreditación (ECA), y estableció la obligación al oferente de incluir dentro del costo unitario del precio, el insumo correspondiente a costos del Auto Control de Calidad en cada renglón a cotizar según corresponda (folio 45 del expediente administrativo). A partir de todo lo anterior, concluye esta División que el oferente debía incluir en el precio cotizado para cada uno de los renglones de pago donde resulte procedente, los costos de Auto Control de la Calidad como actividad necesaria en etapa de ejecución y además que tales costos debían ser desglosados en la estructura del precio unitario en el rubro determinado, (punto k) Gestión de la Calidad, como se referenció líneas atrás en las citas del cartel. Ahora bien, es importante considerar que este proyecto conlleva la intervención de cuatro caminos, tal como se consignó en las Especificaciones Técnicas, Artículo 44 Líneas de contratación:

ÍTEM	CÓDIGO DEL CAMINO	NOMBRE DEL CAMINO	LONGITUD A INTERVENIR
No.1	2-06-116	Calle Chico Luis (La Pollera Cañuela)	600m
	2-06-010	Calle El Espino	500m
	2-06-132	Calle Retana, Cirrí	400m
	2-06-005	Calle La Isla, Cirrí	1000m
		LONGITUD TOTAL A INTERVENIR	2500M

(folio 044 del expediente administrativo), y además, en el Anexo II del cartel denominado “MN-UTGV-MEJORAMIENTO-01-ASFALTO, Mejoramiento de la Superficie de ruedo”, se referenciaron los seis renglones de pago que aplican al objeto, en atención a las Especificaciones Generales para la Construcción de Caminos, Carreteras y Puentes CR-2010, tal como se muestra a continuación:

<b>No. DE NORMA</b>	<i>MN-UTGV-MEJORAMIENTO-01-ASFALTO</i>		
<b>TIPO DE INTERVENCIÓN</b>	<i>Mejoramiento de la Superficie de Ruedo</i>		
<b>NORMAS DE</b>	<b>TIPO DE SUPERFICIE</b>	<b>ESTADO DE SUPERFICIE</b>	<b>ESTADO META</b>
	<i>Asfalto</i>	<i>Malo y Regular</i>	<i>Asfalto Bueno</i>

<b>CALIDAD</b>	<i>Tratamiento Superficial</i>	<i>Malo, Regular, Bueno</i>	<i>Asfalto Bueno</i>
	<i>Lastre</i>	<i>Malo, Regular, Bueno</i>	<i>Asfalto Bueno</i>
	<i>Tierra</i>	<i>Malo, Regular, Bueno</i>	<i>Asfalto Bueno</i>
<b>ACTIVIDADES QUE INCLUYE LA NORMA</b>			
<b>CÓDIGO CR-2010</b>	<b>RENGLÓN DE PAGO</b>		<b>UNIDAD DE PAGO</b>
<i>CR-303.01</i>	<i>Limpieza y Reacondicionamiento de Cunetas, Cargado y Botado de Escombros</i>		<i>metro</i>
<i>CR-303.03</i>	<i>Reacondicionamiento de Calzada y Espaldones, escarificación y compactación de 150 mm de espesor</i>		<i>metro</i>
<i>CR-301.06</i>	<i>Suministro, colocación y compactación de sub-base granular, Graduación A</i>		<i>metro cúbico</i>
<i>CR-301.03</i>	<i>Suministro, colocación y compactación de base de agregado triturado, Graduación C</i>		<i>metro cúbico</i>
<i>CR-413.01</i>	<i>Riego de imprimación</i>		<i>litro</i>
<i>CR-402.01</i>	<i>Capa de concreto asfáltico preparado en planta central en caliente por la metodología Marshall</i>		<i>tonelada</i>
<b>Aprobado por:</b>			
<i>Ing. Carlos Francisco Elizondo Acuña Director Unidad Técnica de Gestión Vial IC-6254</i>			
<b>Realizado por:</b>		<i>Henry A. Céspedes Rojas</i>	

(...) DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA NORMA DE INTERVENCIÓN / La presente norma de intervención consiste en el Mejoramiento de la Superficie de Ruedo de los caminos a intervenir, pasando de estados de superficie de ruedo de Asfalto en Malo y Regular a un Asfalto Bueno, al igual de Tratamientos Superficiales, Caminos en Lastre y en Tierra que se encuentren en Mal, Regular y buen estado a Asfalto Bueno, colocando una estructura de pavimentos (Sub-Base, Base, Carpeta Asfáltica) / ESPECIFICACIONES DE LA NORMA Y DEFINICIÓN DE RENGLONES DE PAGO / Para los efectos de los proyectos de Pago, en lo que corresponde registrarán las Especificaciones Generales para la Construcción de Caminos, Carreteras y Puentes CR- 2010, modificadas o ampliadas, según se detalla. Todas las referencias están basadas en sub secciones del CR-2010. (...)" (Anexo II del cartel denominado: "MN-UTGV-MEJORAMIENTO-01-ASFALTO, Mejoramiento de la Superficie de ruedo", pág. 2, 4 y siguientes, documento digital agregado en medio magnético al expediente administrativo). Así las cosas, considerando que el cartel requirió al oferente el desglose del precio unitario unitario de cada renglón de pago, (una tabla por cada renglón de pago), (folios 042 y 043 del cartel), se puede concretar que tratándose de cuatro caminos y seis renglones de pago por cada uno de ellos, se debía presentar la estructura del precio de veinticuatro renglones de pago, que conforman la totalidad de las actividades por realizar, por todos los

caminos a intervenir y el presupuesto detallado. Al respecto, observando la oferta de la empresa adjudicataria, se tiene por acreditado que la misma ofreció el laboratorio de materiales de la empresa IMNSA Ingenieros Consultores S.A., conforme lo dispuesto por el Artículo 43 Desglose del precio unitario, del cartel (hecho probado 4). También, se tiene por acreditado que presentó los desgloses de la estructura de costos de cada renglón de pago, los cuales detalló de la siguiente manera: Limpieza y reacondicionamiento de cunetas, cargado y botado de escombros; Reacondicionamiento de la calzada, escarificación y compactación de 150mm de espesor; Suministro, colocación y compactación de sub-base granular, Graduación A; Suministro, colocación y compactación de base granular, Graduación C; Riego de emulsión y Capa de concreto asfáltico preparado en planta central en caliente por la metodología Marshall, para cada uno de los cuatro caminos: Calle Chico Luis (La Pollera), Calle El Espino, Calle Retana Cirrí y Calle La Isla Cirrí (hecho probado 5). Cabe destacar, que esta División observa que, en cada uno de los desgloses presentados, en el rubro (k) Gestión de Calidad, la empresa adjudicataria no consignó precio e indicó 0.0% en la columna porcentaje (hecho probado 5), tal como lo advirtió la apelante y de donde deriva el señalamiento propiamente, así como tampoco se visualiza en la oferta el presupuesto detallado o las memorias de cálculo de los renglones de pago. En respuesta al alegato planteado, la empresa adjudicataria reconoce no haber presentado desde la oferta, las memorias de cálculo que *-según ella misma indica-*, sustentan el precio cotizado y las estructuras del precio que sí presentó en la oferta, para ello, aportó con la respuesta de audiencia inicial las memorias de cálculo de los renglones CR-301.03 Suministro, colocación y compactación de base de agregado triturado, graduación C y CR-402.01 Capa de concreto asfáltico preparado en planta central en caliente por la metodología Marshall, ambas del camino Calle Chico Luis (La Pollera Cañuela) y del camino Calle Montero (El Navarro) (hecho probado 6), argumentando que los costos de Auto Control de la Calidad se encuentran incluidos en la sección de materiales e insumos, tal como lo muestra la documentación que aporta a efectos de subsanar el incumplimiento. En relación con la subsanación realizada, ha de indicarse que el artículo 26 del RLCA, establece en su párrafo final: *“Podrá subsanarse la omisión del desglose de la estructura del precio, únicamente si ello no genera una ventaja indebida para el oferente incumpliente”*, es decir, que la omisión en la oferta de la estructura del precio puede resultar subsanable en el tanto ello no genere ventaja indebida, lo cual se analiza en cada caso concreto. Partiendo de lo anterior, esta Contraloría General ha

considerado viable también, la subsanación de la omisión del presupuesto detallado, en los mismos términos previstos en la norma, es decir, cuando no se advierta ventaja indebida. Al respecto, se indicó: *“Siendo clara la importancia del requisito normativo y cartelario, conviene referirse a la posibilidad de que su omisión sea subsanada, así, en resolución No. R-DCA-631-2016 de las 13:06 horas del 26 de julio de 2016 este órgano contralor indicó: “(...) se ha reconocido la posibilidad de ajustar algunos aspectos que sustentan el precio cotizado, como en el caso del presupuesto detallado, respecto del cual esta Contraloría General ha determinado que la omisión de éste no acarrea por sí sola la exclusión automática de una oferta, sino en tanto concurren circunstancias que generen una ventaja indebida, dado que se coloca al oferente que se ve favorecido con la subsanación en ventaja con respecto a los otros oferente (resolución número R-DCA-316-2015 de las quince horas veintisiete minutos del veinticuatro de abril del dos mil quince)”. En tal sentido, sobre la posibilidad de subsanación del presupuesto detallado puede verse también la resolución No. R-DCA-255-2017 de las 14:40 horas del 26 de abril de 2017, emitida por este órgano contralor”. (R-DCA-0622-2017 de las nueve horas con cuarenta minutos del nueve de agosto del dos mil diecinueve). Así también se indicó en la R-DCA-0259-2019 de las catorce horas cuarenta y tres minutos del catorce de marzo del dos mil diecinueve), lo siguiente: “Como puede verse, de lo que viene dicho por esta Contraloría General, se tiene entonces que la presentación tanto del desglose de la estructura del precio como el presupuesto detallado resultan aspectos que pueden ser subsanados por el oferente, de frente al artículo 26 del RLCA, siempre y cuando con ello no se genere una ventaja indebida -lo cual se analiza en cada caso concreto-, de previo a la exclusión de la oferta. Por lo que resulta indispensable que, este ejercicio de subsanación deba darse en el momento procesal oportuno, con la consecuencia de que si el oferente no acredita el cumplimiento de la obligación, ya sea en el momento que se le requiera o cuando procedimentalmente corresponda, su oferta será excluida del concurso.” (lo subrayado no es del original, R-DCA-0259-2019 de las catorce horas cuarenta y tres minutos del catorce de marzo del dos mil diecinueve). Es por ello, que procede la revisión de la documentación aportada por la adjudicataria (memorias de cálculo de varios renglones de pago), sobre la cual precisa indicar que el camino “Calle Montero (El Navarro)” en apariencia no es uno de los caminos correspondientes a este procedimiento, sin embargo haciendo una lectura de la descripción de los renglones de las memorias aportadas -CR-301.03 y CR-402.01-, los datos tales como la longitud de ambos renglones (759.0 m<sup>3</sup> y 353.0 m<sup>3</sup> respectivamente) y el precio unitario*

consignado en colones en cada uno de ellos (¢15.421,10 y ¢58.813.5 respectivamente), parece corresponder a las dos memorias de cálculo aportadas para el camino Calle Chico Luis (La Pollera Cañuela), el cual sí forma parte del objeto de esta contratación (hecho probado 6), de esta forma se puede concluir que la adjudicataria presentó solamente las memorias de cálculo de los renglones CR-301.03 Suministro, colocación y compactación de base de agregado triturado, graduación C y CR-402.01 Capa de concreto asfáltico preparado en planta central en caliente por la metodología Marshall, del camino Calle Chico Luis (La Pollera Cañuela), para demostrar que los costos de Auto Control de la Calidad si están incluidos en la oferta, omitiendo presentar el resto de la información necesaria para demostrar su argumentación, pues considera esta División que la información aportada resulta insuficiente para acreditar de manera fehaciente que los costos de Auto Control de la Calidad, fueron consignados debidamente en la oferta, tomando en consideración que el concurso comprende la intervención de cuatro caminos y para cada uno de ellos las actividades de seis renglones de pago, lo que sería un total veinticuatro renglones de pago los que conforman el objeto contractual (folio 044 del expediente administrativo y Anexo II del cartel denominado: "MN-UTGV-MEJORAMIENTO-01-ASFALTO, Mejoramiento de la Superficie de ruedo", pág. 2, documento digital agregado en medio magnético al expediente administrativo), sobre los cuales el oferente debía presentar el desglose de la estructura del precio *-lo cual sí cumplió la adjudicataria-*, y el presupuesto detallado (folios 042 y 043 del expediente administrativo). Por esta razón, considera esta División que la empresa adjudicataria en primera instancia debió aportar las veinticuatro memorias de cálculo que justifican el precio que desglosó en las veinticuatro estructuras del precio que presentó en la oferta (hecho probado 5), correspondientes a todos los renglones de pago de este concurso. Sin embargo, resulta que, solo aportó con la audiencia inicial las memorias de cálculo de los renglones de pago CR-301.03 Suministro, colocación y compactación de base de agregado triturado, graduación C y CR-402.01 Capa de concreto asfáltico preparado en planta central en caliente por la metodología Marshall, del camino Calle Chico Luis (La Pollera Cañuela) y omitió el resto de las memorias de este mismo camino y las restantes memorias de los otros tres caminos objeto de este concurso, razón por la cual considera esta División que se omitió la presentación de información relevante, para sustentar que los costos que se alegaron omitidos, sí están en la oferta, siendo este el momento procesal oportuno para que la adjudicataria presentara toda la información necesaria para acreditar sus costos. Sobre el

momento procesal oportuno, para ejercer el instituto de la subsanación, esta División ha indicado: *“En ese sentido ha sido clara esta División en cuanto a que la posibilidad de subsanar no es irrestricta pues la misma encuentra límites en cuanto al momento procesal oportuno en que se puede ejercer, al respecto ha dicho esta Contraloría General que (...) Lo anterior resulta importante en aplicación de los principios de eficiencia, eficacia, seguridad jurídica e igualdad entre oferentes que regulan la contratación administrativa, los cuales establecen una serie de pasos o etapas a cumplir en el momento adecuado, a efectos de alcanzar la satisfacción oportuna del interés general; lo contrario permitiría atender ilimitadamente aquellas obligaciones cartelarias que no fueron presentadas oportunamente. (...)” (R-DCA-1025-2018 de las trece horas treinta y tres minutos del veinticuatro de octubre del dos mil dieciocho).* De lo transcrito, se desprende que precisamente en aplicación de los principios de eficiencia, eficacia, seguridad jurídica e igualdad que informan esta materia no resulta posible otorgar ilimitadas oportunidades a los oferentes para que atiendan las obligaciones cartelarias, lo cual aplica en este caso concreto, siendo que a la adjudicataria se le brindó la oportunidad de referirse al alegato planteado en su contra al cursársele la audiencia inicial de manera que éste corresponde al momento para haber presentado todos los elementos probatorios suficientes para sustentar su descargo, tal como se indicó en la resolución R-DCA-0622-2017 de las nueve horas con cuarenta minutos del nueve de agosto de dos mil diecisiete): *“Entonces, si bien la Administración ha afirmado que no realizó prevención respecto a la presentación del presupuesto detallado, lo cierto es que manteniendo la posición de que éste es en principio es subsanable -previo análisis de las particularidades que presente el caso concreto-, era deber de la adjudicataria presentarlo en esta sede a fin de subsanar la omisión apuntada por la recurrente y aceptada por la Administración. Ante ello la adjudicataria al no pronunciarse sobre el recurso interpuesto y no proceder a la presentación de la documentación que se extrañaba en su oferta no habilitó tal etapa de subsanación ante este órgano contralor para que una vez acreditada la presentación de los documentos que se echan de menos, analizar la procedencia de su subsanación. Al no haber ejercido la adjudicataria su defensa en el momento procesal oportuno, a saber, al atender la audiencia inicial que le fue conferida, cualquier intento de subsanación posterior a ello, devendría en precluido. Tales circunstancias conducen a determinar que la oferta de la adjudicataria deviene en inelegible por la omisión de presentar el presupuesto detallado según fue expuesto.(...)”* En segundo término, no pierde de vista

esta División que indicó la adjudicataria que, los costos de Auto Control de Calidad, sí están incluidos en la oferta, en la sección de materiales de las memorias de cálculo de los renglones CR-301.03 y CR-402.01 del camino Calle Chico Luis (La Pollera Cañuela), pero no explicó de frente a las regulaciones del cartel y de frente a la norma técnica el Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Caminos, Carreteras y Puentes CR-2010 CR-2010, si los costos de Auto Control solamente se requieren para estos dos renglones de pago y para ese camino específicamente, partiendo que fue la única información que aportó. Tampoco se explicó, *-por ejemplo-* si es que estos costos son los mismos en todos los renglones de pago de cada uno de los caminos del objeto, explicación en la que tuvo que haber considerado y detallado las particularidades de cada camino en cuanto a ubicación geográfica, actividades a realizar, etc, como elementos indispensables que permitieran concluir a esta División que, los costos sí están contemplados tal y como se requieren en este concurso. No obstante la empresa afirma que, los costos están incluidos en la oferta, sin brindar las explicaciones del caso y sin presentar todos los elementos de prueba determinantes, de los cuales se pueda desprender fehacientemente que los costos de Auto Control de la Calidad, se encuentran debidamente contemplados en cada uno de los renglones de pago que se requieren, por lo que esta División considera que hay falta de fundamentación y prueba idónea en el argumento de descargo de la adjudicataria. Por otro lado, esta División observa que el Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Caminos, Carreteras y Puentes CR-2010, en la División 300 Capas de Base y Base, Sección 301.) SUBBASES O BASES GRANULARES, regula los trabajos en la construcción de subbase o bases granulares conforme las graduaciones de la tabla 703-06, donde se describen los renglones de pago CR-301.03 Base de agregados y CR-301.06 Subbase de agregados, disponiendo para ellos la tabla 301-1 con los requisitos de muestreo y de ensayo por realizar para cada material o producto para verificar aceptación. Además, también en la División 400 Pavimentos asfálticos y tratamientos superficiales, Sección 402.) Pavimento de Concreto Asfáltico en caliente según métodos de Diseño de mezcla HVEEM o MARSHALL, subsección 402.01 se describen tanto, el trabajo en la construcción de capas de pavimento de hormigón asfáltico, así como el propósito del Método Marshall para determinar el contenido óptimo de asfalto, brindando las respectivas matrices de calidad (Tabla 402-3). En razón de lo anterior, se podría indicar que, al menos en los renglones de pago CR-301.06 Suministro, colocación y compactación de sub-base granular, Graduación A; CR-301.03



Suministro, colocación y compactación de base de agregado triturado, Graduación C y CR-402.01 Capa de concreto asfáltico preparado en planta central en caliente por la metodología Marshall que requiere este cartel (Anexo II del cartel denominado: “MN-UTGV-MEJORAMIENTO-01-ASFALTO, Mejoramiento de la Superficie de ruedo”, pág. 2, documento digital agregado en medio magnético al expediente administrativo), serían las actividades mínimas contempladas en el cartel, que conllevarían costos de Auto Control de Calidad, lo cual no ha sido discutido por las partes en este procedimiento. Sin embargo, considerando que la adjudicataria solo presentó la memoria de cálculo del CR-301.03 Suministro, colocación y compactación de base de agregado triturado, Graduación C y CR-402.01 Capa de concreto asfáltico preparado en planta central en caliente por la metodología Marshall, de frente a lo indicado en el CR-2010, la información presentada sigue siendo insuficiente, pues no se explicó de frente a la norma técnica que no fuera procedente este costo, en otros renglones de pago donde procedería, como lo es renglón CR-301.06 Suministro, colocación y compactación de sub-base granular, Graduación A. De conformidad con lo expuesto, esta División considera que los términos de la subsanación rendida por la adjudicataria resultan insuficientes para acreditar de frente al cartel y a la normativa técnica que aplica, que los costos de Auto Control de la Calidad que se requieren en los renglones de pago de este cartel, se encuentran en su totalidad y debidamente incluidos donde procede, para demostrar que su oferta si contempló todos los costos asociados a este aspecto en este proyecto, en razón lo anterior, **la oferta deviene inelegible**, en el tanto la oportunidad de subsanar la omisión de costos que se alegó, correspondía al atender la audiencia inicial mediante la cual se refirió al alegato planteado en contra de su oferta. Así las cosas, **se declara con lugar** el argumento de la apelante y **se anula el acto de adjudicación** dictado a su favor. De conformidad con lo señalado en el artículo 191 del RLCA, y considerando lo resuelto por este Despacho se omite hacer referencia sobre otros aspectos argumentados en el presente recurso por carecer de interés para los efectos de lo que será dispuesto en la parte dispositiva de la presente resolución. -----

#### **POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 182 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, y 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se resuelve: **1) DECLARAR CON LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por la empresa

**CONSTRUCTORA MECO S.A.** en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2019LA-000007-PM** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE NARANJO** para el “Mejoramiento de 2.5km de la superficie de ruedo de caminos ubicados en la zona alta del cantón”, recaído a favor de la empresa **TRANSPORTES MAPACHE S.A.**, por un monto de **¢147.721.042,30** (ciento cuarenta y siete millones setecientos veintiún mil cuarenta y dos colones con treinta céntimos), **acto el cual se anula. 2)** De conformidad con lo dispuesto en 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: Rebeca Bejarano Ramírez, Fiscalizadora.

RBR/chc  
NI: 25504, 25893, 26313, 28071, 28143, 31176, 31199.  
NN: 17945 (DCA-4331)  
G: 2019003477-2

