

R-DCA-1245-2019

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa. San José, a las doce horas cuarenta y cuatro minutos del dos de diciembre de dos mil diecinueve.-----

RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por **CONSORCIO AJIMA SCA** en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN ABREVIADA 2019LA-000009-000440001** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE GOLFITO** para “contratación de los trabajos de rehabilitación vial de caminos vecinales en estado de lastre del distrito 2 (Puerto Jiménez) y 3 (Guaycara) del cantón de Golfito”, acto recaído a favor de **CONSORCIO WSP-HB**, por un monto de **₡304,583.445,00** (trescientos cuatro millones quinientos ochenta y tres mil cuatrocientos cuarenta y cinco colones exactos).-----

RESULTANDO

I. Que el día siete de octubre de dos mil diecinueve el Consorcio AJIMA - SCA, presentó recurso de apelación ante esta Contraloría General de la República, en contra del acto de adjudicación de la Licitación Abreviada 2019LA000009-000440001.-----

II. Que mediante auto de las trece horas veintiocho minutos del veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, se confirió audiencia inicial a la Administración y a la adjudicataria para que se refirieran a los argumentos expuestos en el recurso de apelación, diligencia que fue atendida mediante escritos agregados al expediente de apelación.-----

III. Que mediante auto de las ocho horas cincuenta y un minutos del siete de noviembre de dos mil diecinueve, se confirió audiencia especial a la Administración para que completara su respuesta a la audiencia inicial y además explicara temas relacionados con el sistema de evaluación, y asimismo se le otorgó audiencia especial a la adjudicataria para que se refiriera a la respuesta dada por la Administración al contestar la audiencia inicial. El auto en cuestión fue atendido mediante escritos agregados al expediente de apelación.-----

IV. Que en el presente caso, se cuenta con los elementos de prueba suficientes y se han cursado las audiencias respectivas para efectos de resolver el presente asunto, y considerando que el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, dispone que la audiencia final es facultativa para este órgano contralor, se consideró procedente prescindir en este caso de la audiencia final por las razones expuestas y así se hace de conocimiento de las partes.-----

V. 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 vista en el expediente administrativo del presente concurso que se encuentra en el Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, en la siguiente dirección <https://www.sicop.go.cr/index.jsp>, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que como parte de su oferta, el Consorcio Adjudicatario WSP-HB presentó una memoria de cálculo en la que se indica: “(...)

LICITACIÓN ABREVIADA No. 2019LA-000009-0004400001			
WSP CONSTRUCTORA S.A.			
Contratación de los trabajos de rehabilitación vial de caminos vecinales en estado de lastre del distrito 2*(Puerto Jiménez) y 3*(Guaycara) del Cantón de Golfito”			
Renglón	Descripción	Unidad	Cantidad
Camino (Ent.N.2) Calle San Ramón - Cerro Paraguas (Limite Cantonal)			
6	Suministro y acarreo de material granular.	m3	3280,00

(...)------

Material	Longitud acarreo (km)	Descripción	Unidad de medida de rendimiento	Cantidad	Costo	Monto
	17,5	Material	1,0000	m3	3 280,0000	\$ 7 345,00
						\$ 24 091 600,00
					Subtotal:	\$ 24 091 600,00

(...)” (Ver expediente electrónico de la contratación que se encuentra en la página web del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP en la dirección www.sicop.go.cr / indicando el número de procedimiento/ ingresando a "Descripción"/ Apartado [3. Apertura de ofertas] / Apertura finalizada / consultar / Consorcio WSP-HB / Documentos adjuntos / Documentos “Memorias 2019LA-0009 Golfito.pdf” / página 14). **2)** Que como parte de su oferta, el Consorcio recurrente aportó memoria de cálculo en la que se indica lo siguiente:

(...)------

MEMORIA DE CÁLCULO DE PRECIO UNITARIO	
Licitación	2019LA-000009-0004400001
Proyecto	Contratación de los trabajos de rehabilitación vial de caminos vecinales en estado de lastre del distrito 2*(Puerto Jiménez) y 3*(Guaycara) del Cantón de Golfito
Camino	(Ent.N.2) Calle San Ramón - Cerro Paraguas (Limite Cantonal)
Oferente	Consorcio AJIMA - SCA

Renglón	Descripción	Unidad	Cantidad
6	Suministro y acarreo de material granular.	m3	3 280,00

MATERIALES							
Acarreo	Descripción	Unidad	Rend. Total	U.M de rend	Cantidad	Costo unitario	Monto
	Lastre	m3	1,20000	m3/m3	3 936,00	¢6 500,00	¢25 584 000,00

(...)” (Ver expediente electrónico de la contratación que se encuentra en la página web del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP en la dirección www.sicop.go.cr / indicando el número de procedimiento/ ingresando a "Descripción"/ Apartado [3. Apertura de ofertas] / Apertura finalizada / consultar / Consorcio AJIMA-SCA/ Documentos adjuntos / Documento "00 Oferta Firmada.pdf" / página 143).-----

II. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO. 1) Sobre el factor hinchamiento. La apelante indica que la adjudicataria omitió el factor de hinchamiento del material, siendo que el cartel remite al Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de carreteras, caminos y puentes CR-2010, lo que implica que los renglones de pago de cada proyecto se deben realizar apegados a dicho Manual y por ende, el ítem de "Suministro y acarreo de material granular" va de la mano con el ítem "CR.312.01 Lastrado" y es acá donde está el error de la adjudicataria, ya que no tomó en cuenta la totalidad del material granular necesario, sino que cotizó exactamente 3280 m3 del material, sin que tomara en cuenta el factor de hinchamiento. Señala que el Manual CR-2010 indica que el material se pagará compactado, lo que quiere decir que el material debió contemplar al menos un 20% de hinchamiento, ya que debido a las características físicas del material, el volumen en su condición de material es mucho mayor a su volumen en condición compactada, sin que la adjudicataria haya contemplado este factor, siendo su oferta inelegible. La Administración indica que el apelante pareciera que contabiliza y aplica la opción cartelaria del hinchamiento del material, por lo cual, en apariencia debería tomarse como acertada la apelación, más sin embargo, si bien es cierto que en el Manual CR-2010 se establece contemplar el hinchamiento, en el cartel no se establece un porcentaje ya que no se sabe el tipo de material que la empresa va a ofertar o a utilizar, ni las condiciones de la rasante, por cuanto las mismas pueden variar, ya que el tiempo en que se solicitó la contratación al tiempo en que se va a ejecutar las mismas pueden variar sustancialmente. La adjudicataria considera que el recurso está mal fundamentado y que debió aportar un análisis técnico para contrarrestar lo dicho por la Administración. Además manifiesta que aporta criterio técnico en el cual se demuestra la inexistencia del incumplimiento, en tanto no se pueden correlacionar los renglones de pago en la forma que lo hace la recurrente, por cuanto el ítem de pago del material no está bajo

caracterización del CR-2010, que la Administración fue clara al establecer la cantidad de volumen total a aportar en el ítem de pago “Suministro y acarreo de material granular”, igual al indicado en la memoria de cálculo de su oferta, y que las circunstancias que se presentan en la presente licitación, no son idénticas a las de las resoluciones mencionada por la apelante. **Criterio de la División:** Para iniciar con el análisis del caso en cuestión, resulta preciso indicar que el pliego de condiciones, en cuanto al “Lastrado para el caso de caminos en Guaycara” indicó lo siguiente: “(...)CR 312.01 Lastrado para el caso de caminos en Guaycara: Consiste en la reposición como superficie de rodadura del material perdido por desgaste, erosión, etc., por un determinado volumen de material de préstamo aprobado, colocado en espesor de capa definido por el ingeniero, para recuperar el nivel de rasante y la sección transversal original de la carretera; esta actividad incluye la adquisición, corte, carga, acarreo, escarificación, colocación, conformación, afinamiento y compactación del material de acuerdo a la sección típica definida y a estas especificaciones. (...)” (Ver expediente electrónico de la contratación que se encuentra en la página web del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP en la dirección www.sicop.go.cr / indicando el número de procedimiento/ ingresando a "Descripción"/ Apartado [2. Información de Cartel] / 2019LA-000009-0004400001 [Versión Actual] / [F. Documento del cartel] / Documento “DETALLE TECNICO CAMNOS LASTRE DISTRITO 2 Y 3.pdf (2.38 MB)” / páginas 24 y 25). De lo anterior se desprende, por lo tanto, que esta actividad incluye la adquisición, corte, carga, acarreo, escarificación, colocación, conformación, afinamiento y compactación del material. Asimismo, resulta necesario tener presente que el cartel también señalaba lo siguiente: “(...) Descripción de los trabajos: Los trabajos antes solicitados se deben realizar de acuerdo a: a. Manual de especificaciones generales para la construcción de carreteras, camino y puentes, CR-2010 (...)”(Ver expediente electrónico de la contratación que se encuentra en la página web del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP en la dirección www.sicop.go.cr / indicando el número de procedimiento/ ingresando a "Descripción"/ Apartado [2. Información de Cartel] / 2019LA-000009-0004400001 [Versión Actual] / [F. Documento del cartel] / Documento “DETALLE TECNICO CAMNOS LASTRE DISTRITO 2 Y 3.pdf (2.38 MB)” / página 29). De lo cual puede concluirse también, que las labores a realizar en la presente licitación, debían encontrarse acorde al Manual de especificaciones generales para la construcción de carreteras, camino y puentes, CR-2010). Ahora bien, continuando con el pliego cartelario, se tiene que en relación con los trabajos en el distrito de Guaycara este indicó lo siguiente: -----

Presupuesto Aproximado de los Trabajos en el distrito de GUAYCARA.

Datos del Camino	Nombre	(Ent.N.2) Calle San Ramón - Cerro Paraguas (Limite Cantonal)			
	Código	6-07-016			
	Longitud	17,5 km			
Nº	Descripción	Unidad	Cantidad	Costo Unitario	Monto
1	CR.303.03 Reacondicionamiento de las cunetas, conformación de cuentas.	km	35,00	€530.000,00	€18.550.000,00
2	CR.303.01 Reacondicionamiento de la calzada y espaldones.	km	17,50	€561.000,00	€9.817.500,00
3	CR.204.02. Excavación y terraplenado: Horas Máquina Excavadora peso de operación de 20 Ton, para ampliaciones de la superficie de ruedo y derecho de vía, incluye la conformación de taludes en cada corte según CR.204.13.	Hm	150,00	€45.000,00	€6.750.000,00
4	CR.204.02. Excavación y terraplenado: Horas Máquina Vagoneta tipo tandem con capacidad de acarreo de 12m ³ o superior, para el acarreo de material producto de las ampliaciones de la superficie de ruedo y derecho de vía.	Hm	200,00	€25.000,00	€5.000.000,00
5	CR.312.01 Lastrado.	m ³	8.280,00	€1.400,00	€11.592.000,00
6	Suministro y acarreo de material granular.	m ³	3.280,00	€10.149,54.	€33.290.500,00
7	CR.302.01 Mejoramiento de Suelos (Estabilización sitio)	m ²	540,00	€61.885,00.	€33.417.900,00.
8	CR.608.05 Revestimientos de cunetas	m ²	135,00	€19.100,00	€2.578.500,00
Total en Colones					€120.996.400,00

En lo referente a la actividad detallada con el código CR 312.01. denominado Lastrado, la misma se ejecutara en diferentes sectores del camino, los cuales serán dispuestos por la dirección del departamento de la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal, para lo cual el contratista deberá de realizar el aporte de un total de 3.280 m³ (...).(Ver expediente electrónico de la contratación que se encuentra en la página web del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP en la dirección www.sicop.go.cr / indicando el número de procedimiento/ ingresando a "Descripción"/ Apartado [2. Información de Cartel] / 2019LA-000009-0004400001 [Versión Actual] / [F. Documento del cartel] / Documento "DETALLE TECNICO CAMNOS LASTRE DISTRITO 2 Y 3.pdf (2.38 MB)" / páginas 17 y 18). Ahora bien, de la revisión de la oferta de la empresa adjudicataria, se tiene que esta cotizó exactamente 3.280 m³ (tres mil doscientos ochenta metros cúbicos) de material (hecho probado 1). Estimando la apelante que esto es un error, en tanto debió tomarse en cuenta el factor de hinchamiento en la cantidad de material a cotizarse, mientras que la adjudicataria aporta criterio técnico en donde se indica que no resulta de aplicación el factor de hinchamiento en tanto el renglón de suministro y acarreo no indica expresamente que esté vinculado con el Manual CR-2010 antes indicado, además de que el cartel expresamente señalaba que debían aportarse 3.280 m³, lo que fue aportado por la adjudicataria. Por su parte, la Administración ha externado una posición ambivalente, en tanto indica que si bien el Manual CR-2010 estipula que debe contemplarse el factor de hinchamiento, el cartel no establece un porcentaje a contemplar, con lo cual acepta parcialmente lo indicado por la recurrente. De todo lo anteriormente dicho, resulta necesario resaltar en primer lugar lo establecido por el pliego de condiciones, específicamente en cuanto al detalle en prosa de

las actividades a realizar, se observa que estas tienen una descripción que claramente, implica labores más allá del simple suministro y acarreo, sino que además entre otras, incluye la escarificación, colocación, conformación, afinamiento y compactación del material –especificaciones que dicho sea de paso están claramente referenciadas a la sección “CR. 312.01” del Manual CR-2010 antes indicado-. Así las cosas y dada la claridad de las regulaciones dadas por la Administración licitante en su pliego de condiciones, lo cierto es que aún y cuando el renglón de “suministro y acarreo” de material granular no tengan mención al Manual CR-2010, lo cierto es que las disposiciones en cuestión son sumamente claras, con lo cual los oferentes debían considerar en su oferta, un porcentaje adicional en relación al factor de hinchamiento. Tal y como se indicó, la adjudicataria considera que no debía aplicar el Manual CR-2010 a dicho renglón, siendo que no se indicaba específicamente que este se encontrara cubierto por dicho Manual, a diferencia de otros renglones; no obstante, resulta meridianamente claro de una lectura integral del pliego de condiciones, que el renglón bajo análisis debía considerarse sujeto al Manual CR-2010. En esta misma línea de pensamiento se tiene que el cartel de manera general, estableció que los trabajos a realizar, debían ser llevados a cabo de conformidad con el Manual CR-2010, siendo entonces que de todo lo anterior y de la naturaleza de las labores a realizar, es claro se incluyó en el cartel no solo la compra y el acarreo, sino también la compactación, -entre otras- por lo que debía considerarse el factor de hinchamiento en el material a cotizar. Así las cosas, partiendo del supuesto antes indicado, se tiene que el pliego de condiciones pidió que debían aportarse 3.280 m³ de material granular para llevar a cabo las labores en cuestión y por ende, los oferentes debían aportar una cantidad mayor de material, siendo que una vez acarreado y suministrado el material, este debía ser compactado, lo que implicaba que debía realizarse una cotización de material adicional. Al respecto de este tema, esta Contraloría General de la República mediante resolución R-DCA-0093-2019 de las once horas veintisiete minutos del treinta y uno de enero del dos mil diecinueve indicó lo siguiente: *“(…) 2.3. Trabajos a realizar. En términos generales las actividades a realizar en esta contratación comprenden: Especificaciones Técnicas (...) 24. Material de lastre de acuerdo a la sección 312 del CR-2010. (...)” (Apartado 2 “Información de cartel”, ingresando a versión actual, apartado F “Documento de cartel” descargando en archivo del renglón número 1 bajo la denominación de “DRLastreRN707firmado.pdf” https://www.sicop.go.cr/moduloOferta/search/EP_SEJ_COQ03.jsp?cartelNo=2018_0300640&cartelSeq=00&isPopup=Y&currSeq=00). De la citada norma cartelaria*

se desprende con toda claridad que todo lo relacionado con la actividad del renglón CR.312.01 para material lastre debe ejecutarse de acuerdo a la sección 312 de la norma CR-2010, misma que para efectos de esta resolución citamos en lo que interesa: (...) Esta actividad se medirá en metros cúbicos (m³) de material selecto colocado en la obra después de su compactación y se calculará multiplicando la longitud construida por el área de la sección del material colocada. Este material será pagado al precio Unitario de Contrato por metro cúbico de material colocado y compactado, pago que constituirá plena compensación por la preparación de la superficie a tratar, adquirir, cortar, cargar, transportar, colocar, mezclar, humedecer, conformar, afinar y compactar el material selecto y por toda la mano de obra, equipo, herramientas señalamiento y demás imprevistos necesarios para completar éste concepto, tal como se especifica en ésta especificación. (...)" (resaltado es propio). Como puede verse la norma aplicable según cartel es clara en indicar que el material lastre debe calcularse, cobrarse y pagarse bajo reglas de material colocado y compactado, por lo que no existe opción de considerar material suelto o envarillado para efectos de esta licitación como parte del objeto contractual, sino que se debe considerar para todos los efectos como material compactado. Adicionalmente se ha reconocido por las partes, por lo que se trata de un hecho no controvertido, que la colocación final de este material debe ser compactado y que como tal lleva implícito un factor denominado de hinchamiento o abultamiento del mismo, al respecto ha dicho esta División que "(...) hinchamiento (abultamiento, abundamiento) es el aumento del volumen total del agregado fino húmedo con relación a la misma masa seca. La tensión superficial en el agua mantiene las partículas separadas, resultando en un aumento de volumen (...)" (Resolución R-DCA-0668-2017 de las quince horas seis minutos del veintiuno de agosto del dos mil diecisiete). De lo anterior, se desprende que el material compactado sufre un cambio de su volumen respecto del material suelto que es el que se transporta al sitio de las obras para su posterior colocación y compactación por lo que al compactarse requerirá un porcentaje adicional de material para suplir el faltante de material en razón del cambio de volumen que sufre al compactarse. Aplicado lo anterior al caso concreto se observa de la memoria de cálculo aportada por la adjudicataria indica que la cantidad de material ofrecido para el renglón CR.312.01 es de 12.196,00m³ de lastre que es la misma cantidad requerida en el pliego de condiciones y además señala un rendimiento de 1.0 m³/m³ (hecho probado 3). Así entonces, se desprende de la relación total del material y rendimiento, que no se está contemplando ningún porcentaje adicional de material para solventar la diferencia de volumen del lastre que se requerirá una vez que dicho material sea compactado, pues como se indicó líneas arriba es la forma en que el mismo debe ser entregado a la Administración según las bases del concurso (...)" Al igual que en el anterior supuesto, para el caso en concreto se tiene que la empresa adjudicataria se encuentra cotizando exactamente la misma cantidad de material que el

pliego de condiciones requería (hecho probado 1), con lo cual no se observa ningún porcentaje adicional para solventar la diferencia una vez compactado el material en cuestión, siendo que dentro de las labores a realizar, en el cartel se incorpora claramente la de compactación. Así las cosas, es claro que se está ante una oferta que presenta una cantidad de material que resulta insuficiente, al no considerarse el factor de hinchamiento, a lo que además debe añadirse que la defensa de la adjudicataria se orienta a tratar de desvirtuar la necesidad de que el renglón en cuestión tenga que llevarse a cabo de acuerdo con el Manual CR-2010 antes indicado, lo que se indicó líneas arriba no es de recibo, siendo que por el contrario, de una lectura integral del cartel, es claro que este renglón debe entenderse como regulado por dicho Manual. Asimismo, tampoco resulta de recibo por la Administración en cuanto a que el factor de hinchamiento no debe aplicarse debido a que no se estableció un porcentaje determinado, en tanto, su propio cartel era claro en cuanto a las labores a realizar, lo que consecuentemente lleva a que los oferentes consideraran esta diferencia en el volumen al momento de cotizar el material, tal y como lo realizó la recurrente (3.936 m³) (hecho probado 2). De acuerdo a lo anteriormente dicho, considera esta Contraloría General de la República que se está ante una oferta que no ha cotizado la totalidad del material requerido por la Administración, lo que implica en consecuencia, que la oferta de la adjudicataria es incompleta, ameritando por lo tanto, su descalificación del concurso de mérito. Así las cosas, se **declara con lugar** el recurso incoado, con lo cual se anula el acto de adjudicación dictado por la Administración. Asimismo y de conformidad con el artículo 191 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se omite pronunciamiento sobre otros puntos del recurso incoado, en tanto carecen de interés para efectos de lo que será dispuesto en la parte dispositiva de la presente resolución.-----

POR TANTO

De conformidad con lo previsto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 84, 89 y 90 de la Ley de Contratación Administrativa, 182, 190 y 191, del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa **se resuelve: 1) DECLARAR CON LUGAR el RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por el **CONSORCIO AJIMA SCA** en contra del acto de adjudicación de la **LICITACION ABREVIADA 2019LA-000009-0004400001** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE GOLFITO** para “contratación de los trabajos de rehabilitación vial de caminos vecinales en estado de lastre del distrito 2 (Puerto Jiménez) y 3 (Guaycara) del cantón de Golfito”, acto recaído a favor de **CONSORCIO WSP-HB**, por

un monto de ₡304,583.445, **acto que 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

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

ORIGINAL FIRMADO

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

Estudio y redacción: Ing. David Segura Quirós - Lic. Marco A. Loáiciga Vargas.

MALV/svc
CI: Archivo central
NI: 27259-30052-30202-31813-31816
NN: 18876 (DCA-4550-2019)
G: 2019003861-2

