



## R-DCA-01151-2020

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

San José, a las ocho horas cincuenta y dos minutos del veintinueve de octubre de dos mil veinte. -----

**RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por la empresa **SERVICIOS DE CONSULTORÍA DE OCCIDENTE SOCIEDAD ANÓNIMA**, en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2020LN-000007-0001000001**, promovida por el **INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS** para la contratación de "Servicios de mantenimiento primario de aseo y limpieza integral de sedes, puntos de venta y otras instalaciones utilizadas por el Grupo INS", acto recaído a favor de la empresa **COMPAÑÍA DE SERVICIOS MÚLTIPLES MASIZA SOCIEDAD ANÓNIMA**, bajo la modalidad de entrega según demanda. -----

### RESULTANDO

**I.-** Que el quince de octubre del dos mil veinte, la empresa Servicios de Consultoría de Occidente S.A., interpuso recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de la licitación pública de referencia. -----

**II.-** Que mediante auto de las catorce horas treinta minutos del dieciséis de octubre de dos mil veinte, esta División solicitó el expediente administrativo de la contratación recurrida, requerimiento que fue atendido por la Administración mediante oficios agregados al expediente de apelación. -----

**III.-** Que la presente resolución se emite dentro del término de ley, habiéndose observado durante su trámite las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes. -----

### CONSIDERANDO

**I.-HECHOS PROBADOS:** Para la resolución del presente asunto, se ha tenido a la vista el expediente electrónico de la contratación que consta en el Sistema Integrado de Compras Públicas (en adelante SICOP), al cual se accede por medio del sitio <http://www.sicop.go.cr/index.jsp> en el apartado de concursos e ingresando el número de procedimiento, por lo que de acuerdo con la información electrónica consultada, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que el Instituto Nacional de Seguros promovió la Licitación Pública No. 2020LN-000007-0001000001 para la contratación de "Servicios de mantenimiento primario de aseo y limpieza integral en sedes, puntos de venta y otras instalaciones utilizadas por el Grupo INS, bajo la modalidad de entrega según demanda", estableciendo un presupuesto estimado de ₡335.905.000,00 (trescientos treinta y cinco millones

novecientos cinco mil colones exactos) (SICOP. En consulta por expediente electrónico mediante el número de la contratación No. 2020LN-000007-0001000001, en el punto denominado “2. Información del Cartel”, ingresar a “2020LN-000007-0001000001 (Versión Actual)”, en la nueva ventana “Detalles del concurso”, “1. Información General”, “Presupuesto total estimado”). **2)** Que a ese requerimiento se hicieron presentes en total 7 ofertas, dentro de ellas la presentada por las empresas Servicios de Consultoría de Occidente S.A. y Compañía de Servicios Múltiples Masiza S.A. y el Consorcio Limpieza - Management. (SICOP. En consulta por expediente electrónico mediante el número de la contratación No. 2020LN-000007-0001000001, en el punto denominado “3. Apertura de ofertas”, en la partida 1 ingresar a “Apertura finalizada”). **3)** Que se emitió el Estudio Técnico de las ofertas, en el que se concluyó que las ofertas elegibles obtuvieron la siguiente calificación: -----

Rubro a calificar	Compañía de Servicios Múltiples MASIZA S.A.	Consorcio Limpieza Management	Servicios de Consultoría de Occidente S.A.
Mano de obra	70	67.5	55.1
Insumos, útiles y productos de limpieza	15	10	7
Alquiler de equipos	15	8	7
<b>Total</b>	100	86	69

(SICOP. En consulta por expediente electrónico mediante el número de la contratación No. 2020LN-000007-0001000001, en el punto denominado “3. Apertura de ofertas”, ingresar a “Estudio técnicos de las ofertas”. En la nueva ventana ingresar a “Resultado de verificación”, en la nueva ventana consultar verificación “25/09/2020 17:59”, ver documento denominado “Estudio Técnico”). **4)** Que se emitió el “Informe para dictar el acto final” en el cual la Administración recomendó adjudicar la licitación a favor de la empresa Compañía de Servicios Múltiples Masiza S.A. por un monto total unitario de ₡7.505.606,06 (siete millones quinientos cinco mil seiscientos seis colones con seis céntimos); además, se incorporó en ese mismo documento el Anexo 1 denominado “Acto Final” en el que la Gerencia con sustento en las consideraciones de orden legal, financiero y técnico acordó adjudicar la licitación a favor de la empresa Compañía de Servicios Múltiples Masiza S.A. por un monto total unitario de ₡7.505.606,06 (siete millones quinientos cinco mil seiscientos seis colones con seis céntimos) y además indicó lo siguiente: “(...) Monto máximo anual adjudicado: ₡335.905.000,00 (...) Se aclara que debido a la parametrización del sistema SICOP, el monto total reflejado de ₡7.505.606,0638, únicamente refleja la sumatoria de los precios unitarios de todas las líneas, los cuales, si bien son correctos, para efectos de ejecución del contrato, el servicio se pagará de acuerdo

con la demanda y cantidades requeridas por la institución, hasta el tope máximo anual señalado anteriormente.”. (SICOP. En consulta por expediente electrónico mediante el número de la contratación No. 2020LN-000007-0001000001, en el punto denominado “4. Información de Adjudicación”, ingresar a “Recomendación de adjudicación”. En la nueva ventana ingresar a documento denominado “Informe para dictar el acto final - Mant primario Aseo”). **5)** Que mediante aprobación secuencial No. 664847 de fecha 8 de octubre del 2020 verificada por parte del señor Luis Fernando Campos Montes, de la Gerencia del Instituto contratante, y en consideración del artículo N°38, Capítulo II, Título III del Manual de Reglamentos Administrativos, Contratos Administrativos del INS (RICA), se aprobó el acto final que adjudicó la licitación a favor de la empresa Compañía de Servicios Múltiples Masiza S.A., por un monto total unitario de ₡7.505.606,06 (siete millones quinientos cinco mil seiscientos seis colones con seis céntimos); el cual fue comunicado en esa misma fecha (SICOP. En consulta por expediente electrónico mediante el número de la contratación No. 2020LN-000007-0001000001, en el punto denominado “4. Información de Adjudicación”, ingresar a “Acto de adjudicación”. En la nueva ventana ingresar a “Aprobación del acto de adjudicación/ Consulta del resultado del acto de adjudicación (Fecha de solicitud 08/10/2020 15:22”/ Tramitada). Ingresar a “Tramitada”). -----

## **II. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO. Competencia de la Contraloría General para conocer del recurso de apelación.**

El artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) dispone: “*La Contraloría General de la República dispondrá, en los primeros diez días hábiles, la tramitación del recurso o, en caso contrario, su rechazo por inadmisibles o por improcedencia manifiesta. Esta facultad podrá ejercerse en cualquier etapa del procedimiento en que se determinen esos supuestos.*” Así, el estudio de admisibilidad del recurso de apelación supone, entre otros aspectos, el análisis de la competencia del órgano contralor para conocer de la acción recursiva. Para ello, ha de tenerse presente que el artículo 187 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dispone: “*El recurso de apelación será rechazado de plano por inadmisibles en los siguientes casos: (...) c) Cuando no corresponda conocerlo a la Contraloría General de la República en razón del monto...*”. De acuerdo con lo anterior se tiene que este órgano contralor resulta competente para conocer de las impugnaciones que surjan contra los actos finales de los procedimientos licitatorios cuando en razón del monto impugnado así le corresponda. Ahora bien, en el caso particular, debe considerarse que el Instituto Nacional de Seguros promovió una licitación pública con el fin de contratar los servicios de mantenimiento primario de aseo y limpieza de los diferentes edificios en los que brinda sus servicios; lo cual realizó mediante 15 líneas y bajo la modalidad de entrega según demanda, con un presupuesto de estimado de

¢335.905.000,00 (trescientos treinta y cinco millones novecientos cinco mil colones exactos) (hecho probado 1); a este requerimiento se hicieron presentes en total 7 ofertas, dentro de las cuales se encuentran las presentadas por empresas Servicios de Consultoría de Occidente S.A. y Compañía de Servicios Múltiples Masiza S.A. y el Consorcio Limpieza - Management (hecho probado 2). De acuerdo con ello, la Administración evaluó las ofertas y determinó que resultaban elegibles únicamente las siguientes: -----

Oferente	Calificación
Compañía de Servicios Múltiples MASIZA S.A.	100
Consorcio Limpieza Managment	86
Servicios de Consultoría de Occidente S.A.	69

(hecho probado 3). Finalmente, la Administración procedió a emitir el documento denominado "Informe para dictar el acto final" en el que se recomendó adjudicar la licitación a la oferta presentada por la empresa Compañía de Servicios Múltiples Masiza S.A. por un monto total unitario de ¢7.505.606,06 (siete millones quinientos cinco mil seiscientos seis colones con seis céntimos) (hecho probado 4). Ahora bien, ese documento incorpora el Anexo 1 denominado "Acto Final" en el cual se indican dos aspectos relevantes a efectos de delimitar la competencia de este órgano contralor en razón del monto de la adjudicación. En primer lugar, que se hace referencia a que le corresponde a la Gerencia del Instituto realizar la adjudicación de la licitación, la cual se realizó a favor de la empresa Compañía de Servicios Múltiples Masiza S.A. por un monto total unitario de ¢7.505.606,06 (siete millones quinientos cinco mil seiscientos seis colones con seis céntimos) y en segundo lugar, que la Administración determinó que en el presente caso, a pesar de tratarse de una licitación pública bajo la modalidad de entrega según demanda, el monto máximo anual que podrá adjudicar corresponde a la suma de ¢335.905.000,00 (trescientos treinta y cinco millones novecientos cinco mil colones exactos) (hecho probado 4); monto que coincide con la estimación presupuestaria que realizó la Administración (hecho probado 1). Finalmente, la aprobación del acto final se visualiza en la aprobación secuencial No. 664847 del 8 de octubre del 2020 verificada por parte del señor Luis Fernando Campos Montes, de la Gerencia del Instituto contratante, y en consideración del artículo N°38, Capítulo II, Título III del Manual de Reglamentos Administrativos, Contratos Administrativos del INS (RICA) (hecho probado 5). Ahora bien, de acuerdo con la adjudicación realizada a favor de la empresa Compañía de Servicios Múltiples Masiza S.A., la recurrente

acude a este órgano contralor con el fin de acreditar que su oferta deviene en la legítima adjudicataria en el tanto estima que las ofertas presentadas por la adjudicataria y por el consorcio que ocupa la segunda posición en la calificación, presentan vicios que tornan inelegibles sus ofertas y con base en los cuales considera que su oferta deviene en la legítima adjudicataria. No obstante lo anterior, estima este órgano contralor que en el caso concreto, existe mérito suficiente para el rechazo de plano por inadmisibilidad del recurso interpuesto en razón del monto, por las razones que seguidamente se exponen. En primer lugar, debe indicarse que en las contrataciones tramitadas bajo la modalidad de entrega según demanda, se cuenta con una cotización de un precio unitario que servirá como base de pago en atención a la cantidad de insumos o servicios efectivamente entregados o prestados a la Administración de lo cual deviene su naturaleza inestimable; sin embargo, ello no impide que la Administración fije un monto máximo de compra, o bien, se auto limite a un monto específico en concordancia con las facultades de quien resulta competente para dictar el acto final. Sobre el particular, este órgano contralor se ha referido en reiteradas resoluciones indicando que *“(...) pese a que la modalidad en comentario en su más pura acepción se constituye como cuantía inestimable, en casos como el expuesto, es factible que la Administración se autoimponga un monto a modo de límite máximo y que en ejecución se den las características propias de la modalidad y aprovechar así sus bondades, sujeta, claro está al monto estipulado, que en este caso resulta de una integración entre el cartel, la normativa especial de la Caja Costarricense de Seguro Social citada y el propio contenido del acto de adjudicación.”* (Resolución No. R-DCA-483-2016 ocho horas con cuarenta minutos del trece de junio de dos mil dieciséis). Sobre esta misma línea se refirió en la Resolución No. R-DCA-0391-2018 de las trece horas cuarenta y cinco minutos del veinticinco de abril del dos mil dieciocho, en donde indicó en lo de interés lo siguiente: *“(...) más allá del procedimiento tramitado, se presenta una segunda limitación y es que el concurso fue adjudicado por la Dirección Administrativa y Financiera (hecho probado 1); lo cual asume relevancia por cuanto en el Modelo de Distribución de Competencias en Contratación Administrativa y Facultades de Adjudicación de la Caja Costarricense de Seguro Social, aprobado en la sesión de Junta Directiva No. 8339 del 16 de abril del 2009, en el artículo 2 se determina que el acto de adjudicación será dictado según el monto por un funcionario u órgano determinado. Así, se establece que el Director Administrativo Financiero dictará el acto de adjudicación, cuando la cuantía del negocio se igual o menor a \$250.000,00, lo cual acaeció en el caso bajo análisis (hecho probado 1). Al convertir el referido monto de \$250.000,00 a colones, según el tipo de cambio para la venta de dólares fijado por el Banco Central de Costa Rica, a la fecha de publicación del acto de adjudicación (hecho probado 2), se logra establecer que asciende a la suma de ₡142.962.500,00, de ahí que se entiende y se*

*asume que el límite máximo de compra del concurso promovido, es la citada suma. Asentado lo anterior, ha de tenerse presente que la Caja Costarricense de Seguro Social, se ubica en el estrato A, por lo que conforme los límites generales de contratación administrativa contenidos en la resolución del Despacho Contralor R-DC-15-2018, procede el recurso de apelación cuando el monto del acto final supere los ₡325.000.000,00 –excluye obra pública-. De tal forma, al realizar una integración armónica de las actuaciones y normativa citada, se asume que al dictar el acto de adjudicación la Dirección Administrativa Financiera, el monto máximo de compra no podría superar los \$250.000,00, por lo que la Administración se auto limitó, imponiéndose un límite de compra aún más bajo que el tope del procedimiento ordinario realizado, y por ello no corresponde a este órgano contralor conocer del recurso interpuesto, pues el monto máximo de compra no alcanza la suma que habilita a este órgano contralor para conocer del recurso de apelación”.* Tesis que además ha sido reiterada por este órgano contralor según se puede visualizar en la Resolución No. R-DCA-01100-2020 de las trece horas cincuenta y cuatro minutos del dieciséis de octubre del dos mil veinte. Entendido lo anterior y volviendo al caso bajo análisis se observa del expediente contenido en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) y del cartel de la contratación, que la Administración promovió una licitación pública bajo la modalidad de entrega según demanda, lo cual permite concluir que se trata de una cuantía inestimable; no obstante, tal y como se indicó con anterioridad, ello no le impedía a la Administración fijar un monto máximo de compra mediante el ejercicio de una autolimitación en razón de las facultades de quien resulta competente para dictar el acto final, así como en el contenido propio del acto final. En ese sentido, en el caso bajo análisis se observa que la Administración se impuso dos autolimitaciones respecto del monto máximo a adjudicar y que inciden directamente en la competencia de este órgano contralor para conocer del recurso de apelación interpuesto; la primera de ellas deviene en razón del sujeto que emitió el acto final y la segunda respecto del monto máximo a adjudicar determinado por la Administración. Respecto a la primera autolimitación de la Administración relacionada con el sujeto que emitió el acto final, conforme puede observarse fue realizado por el señor Luis Fernando Campos Montes, de la Gerencia del Instituto contratante (hecho probado 4), quien de acuerdo con el artículo 38, Capítulo II, Título III del Manual de Reglamentos Administrativos del Instituto, publicado en La Gaceta No. 41 del 27 de febrero del 2014, el Gerente o Subgerente del Instituto puede adjudicar hasta el monto máximo establecido para licitaciones abreviadas; de acuerdo con lo anterior y considerando que en la Resolución No. R-DC-11-2020 del Despacho Contralor de las once horas del catorce de febrero del dos mil veinte (publicada en el Alcance Digital No. 28 de La Gaceta No. 35 del 21 de febrero del 2020), por medio del cual se actualizan los límites

económicos de los artículos 27 y 84 de la Ley de Contratación Administrativa, determinó que el Instituto Nacional de Seguros se ubica en el estrato A de los límites de contratación administrativa y que para los contratos que excluyen obra pública, como el presente, el monto máximo de las licitaciones abreviadas corresponde a ₡673.000.000,00 (seiscientos setenta y tres millones de colones exactos). De acuerdo con lo anterior, resulta entonces que en la licitación bajo análisis la Administración no puede ejecutar un monto superior a ese límite; no obstante, con la emisión del acto final, la Administración impuso un límite de compra adicional, la cual se visualiza en el documento correspondiente al informe técnico de las ofertas y que contiene como su anexo el acto final de la licitación, en el que como parte del acto final la Administración indicó lo siguiente: “(...) *Monto máximo anual adjudicado: ₡335.905.000,00 (...) Se aclara que debido a la parametrización del sistema SICOP, el monto total reflejado de ₡7.505.606,0638, únicamente refleja la sumatoria de los precios unitarios de todas las líneas, los cuales, si bien son correctos, para efectos de ejecución del contrato, el servicio se pagará de acuerdo con la demanda y cantidades requeridas por la institución, hasta el tope máximo anual señalado anteriormente.*” (ver hecho probado 4). De acuerdo con lo anterior, se tiene que la Administración determinó en el acto final de adjudicación, una limitación adicional respecto del monto a adjudicar, limitándolo a ₡335.905.000,00 (trescientos treinta y cinco millones novecientos cinco mil colones exactos), monto que coincide con el contenido presupuestario con el que cuenta para hacerle frente a la obligación (hecho probado 1); por lo que se entiende que el Instituto a pesar de haber tramitado una licitación pública, restringió hasta ese monto la posibilidad de contratar con el adjudicatario. Ahora bien, para efectos de determinar la competencia de este órgano contralor y considerando la autolimitación de la Administración a la adjudicación de un monto máximo de ₡335.905.000,00 (trescientos treinta y cinco millones novecientos cinco mil colones exactos), y conforme a lo indicado en la Resolución No. R-DC-11-2020 precitada que define que tratándose del estrato A procede el recurso de apelación cuando el monto supere la suma de ₡336.000.000,00 (trescientos treinta y seis millones de colones exactos) y en consideración de que el monto máximo de adjudicación que puede realizar la Administración deviene en un monto inferior, es decir, ₡335.905.000,00 (trescientos treinta y cinco millones novecientos cinco mil colones exactos), se entiende que no se alcanza la cuantía mínima definida por la Resolución No. R-DC-11-2020, requerida para habilitar la competencia de este órgano contralor para conocer y resolver el recurso de apelación, de manera que lo procedente es **rechazar de**

**plano por inadmisibles** en razón del monto el recurso interpuesto de conformidad a lo estipulado en el inciso c) del artículo 187 del RLCA. -----

**POR TANTO**

De conformidad con lo previsto en el artículo 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 84, 85 y 86 de la Ley de Contratación Administrativa, 183 y 187 inciso c) de su Reglamento **SE RESUELVE: 1) RECHAZAR DE PLANO** por inadmisibles en razón de la cuantía el recurso de apelación interpuesto por la empresa **SERVICIOS DE CONSULTORÍA DE OCCIDENTE SOCIEDAD ANÓNIMA**, en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2020LN-000007-0001000001**, promovida por el **INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS** para la contratación de "Servicios de mantenimiento primario de aseo y limpieza integral de sedes, puntos de venta y otras instalaciones utilizadas por el Grupo INS", acto recaído a favor de la empresa **COMPAÑÍA DE SERVICIOS MÚLTIPLES MASIZA SOCIEDAD ANÓNIMA**, bajo la modalidad de entrega según demanda. -----

**NOTIFÍQUESE.** -----

Allan Ugalde Rojas  
**Gerente de División**

Elard Gonzalo Ortega Pérez  
**Gerente Asociado**

Marlene Chinchilla Carmiol  
**Gerente Asociada**

ZAM/chc  
NI: 30853, 30858 y 31337  
NN: 16882 (DCA-4059)  
G: 2020003912-1  
Expediente: CGR-REAP-2020006843

