R-DCA-0200-2020

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa. San José, a las ocho horas con cuarenta y seis minutos del veintisiete de febrero de dos mil veinte.----------

RECURSOS DE APELACIÓN interpuestos por la empresa **CONSTARQ SOCIEDAD ANÓNIMA** y por el consorcio **PROYEKTA-PROGRESA** en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2019LA-000021-0000900001** promovida por la **UNIVERSIDAD DE COSTA RICA** para la contratación de "PALIMPSESTO II, recuperación de las áreas verdes de los edificios administrativos y construcción de edificio de parqueo", recaído a favor del consorcio integrado por las empresas **CONSTRUCTORA HIDALGO CÁRDENAS S.A Y RECUBRIMIENTOS Y CONSTRUCCIONES REYCO S.A.** por un monto de ¢797.132.387,00 para obra y ¢57.687.735,13 para imprevistos de diseño.----------

RESULTANDO

I. Que el diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve la empresa Constarq S.A. y el consorcio Proyekta-Progresa presentaron ante la Contraloría General de la República recursos de apelación en contra del acto de adjudicación de la licitación abreviada No. 2019LA-000021-0000900001 promovida por la Universidad de Costa Rica.----------

II. Que mediante auto de las catorce horas diecinueve minutos del veinte de diciembre de dos mil diecinueve, se solicitó la presentación del expediente administrativo, entre otros aspectos, lo cual atendió la Administración licitante mediante oficio No. OS-1-2020 del seis de enero de dos mil veinte, donde indicó que el procedimiento se tramitó en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP).----------

III. Que mediante auto de las diez horas catorce minutos del dieciséis de enero de dos mil veinte esta División otorgó audiencia inicial a la Administración licitante, al consorcio adjudicatario y a la empresa Constarq S.A. con el objeto de que manifestaran por escrito lo que a bien tuvieran con respecto a los alegatos formulados por la empresa y consorcio apelante, y para que ofrecieran las pruebas que consideraran oportunas. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.----------

IV. Que mediante auto de las catorce horas y cinco minutos del treinta de enero de dos mil veinte esta División confirió audiencia especial a la Administración para que se refiriera a aspectos manifestados al momento de atender la audiencia inicial. Dicha audiencia fue atendida mediante oficio No. OS-136-2020 del tres de febrero de dos mil veinte.----------

V. Que mediante auto de las trece horas treinta y nueve minutos del cuatro de febrero de dos mil veinte se confirió audiencia especial a la empresa y consorcio apelantes para que se refirieran a las argumentaciones que se realizaron en contra de sus ofertas al atenderse la audiencia inicial y a la vez, se confirió audiencia especial a todas las partes respecto de lo manifestado por la Administración ante la solicitud planteada por esta Contraloría General. Dicha audiencia fue atendida mediante documentación incorporada al expediente de la apelación.----------

VI. Que mediante auto de las ocho horas trece minutos del veintiséis de febrero de dos mil veinte, se rechazó la solicitud de prueba realizada por la empresa Constarq S.A. en su recurso.----------

VII. Que de conformidad con lo establecido en el artículo ciento noventa 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 los elementos necesarios para su resolución.----------

VIII. 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: Para la resolución del presente asunto, a partir de la información que consta en el expediente de apelación y el expediente administrativo digital tramitado a través del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, a cuya documentación se tiene acceso ingresando a la dirección electrónica http://www.sicop.go.cr/index.jsp, accesando a la pestaña de expediente electrónico, digitando el número de procedimiento, e ingresando a la descripción del procedimiento de referencia, se tienen como probados los siguientes hechos de interés: **1)** Que la Universidad de Costa Rica promovió la licitación abreviada No. 2019LA-000021-00009000 “Palimpsesto II, Recuperación de las áreas verdes de los edificios y construcción de edificio de parqueo”, la cual resultó adjudicada a favor del consorcio Constructora Hidalgo Cárdenas S.A. y Recubrimientos y Construcciones Reyco S.A. ([1. Información de solicitud de contratación], [4. Información de Adjudicación], Acto de adjudicación). **2)** Que en la Recomendación de Adjudicación No. UADQ 400-2019 del 25 de noviembre de 2019 se indica: **i)** que el análisis técnico fue realizado mediante Informe Técnico No. OSG-SMC-230-2019 en el que se señala que las ofertas del consorcio integrado por Constructora Hidalgo Cárdenas S.A. y Recubrimientos y Construcciones

Reyco S.A, la oferta de Constarq S.A. y la oferta del consorcio integrado por Proyekta Ingeniería y Construcción S.A. y Progresa Desarrollos Constructivos S.A. cumplen con los requisitos técnicos solicitados en el cartel; **ii)** que a las citadas ofertas se les asignan los siguientes puntajes: 97,10% para HICASA-REYCO, 97,59% para CONSTARQ S.A. y 95,99% para Proyekta-Progresa, que "*de acuerdo a lo estipulado en el cartel, se considera empate entre los tres oferentes al tener una diferencia aritmética menor a 2 puntos porcentuales* (…) *se aplican los criterios de desempate* (…) *se aplica el segundo criterio, menor precio, del cual el Consorcio Hicasa-Reyco obtiene el mejor precio ofertado",* y **iii)** que de acuerdo con el estudio legal y el análisis técnico de las ofertas se recomienda adjudicar a la oferta del consorcio integrado por Constructora Hidalgo Cárdenas S.A. y Recubrimientos y Construcciones Reyco S.A. (4. Información de Adjudicación], Acto de adjudicación, Recomendación de adjudicación, Archivo, Recomendación de adjudicación No. UADQ 400-2019.pdf). **3)** Que en la oferta del consorcio Constructora Hidalgo Cárdenas y Recubrimientos y Construcciones Reyco consta una tabla identificada como desglose de oferta en la que se observa lo siguiente: "

Tabla 1. TABLA DE ACTIVIDADES.

				Descripción	Cantidad	unidades	Costo por Unidad	Total
1	GENERAL		1. PRELIMINARES	1.1 Confección de bodega de 40 m2	1	global	1,500,000.00	1,500,000.00
2				1.2 Alquiler de cabaña sanitaria por x meses.	3	meses		0.00
3				1.3 Cerramiento seguro, preventivo y perimetral de la obra, en estructura de madera con sarán y cinta amarilla.	1	global	1,200,000.00	1,200,000.00

([3. Apertura de ofertas], Apertura finalizada, Consultar, 2019LA-000021-0000900001-Partida 1-Oferta 1, -Consulta de ofertas, Archivo adjunto, OFERTA ECONÓMICA PALIMPSESTO.zip, OFERTA ECONOMICA, OFERTA PALIMPSESTO II.pdf).**4)** Que en la oferta del consorcio Proyekta-Progresa consta lo siguiente: **4.1)** Que en el SICOP, en el apartado de Desglose porcentual del precio, se consigna: "*En el caso de que la Universidad de Costa Rica debiera reconocer reajustes de precios se regirá por la fórmula matemática acogida por la Contraloría General de la República, según Decreto Ejecutivo No. 33114-MEIC denominado "Reglamento para el reajuste de precios en los contratos de obra pública, de construcción y mantenimiento", publicado en el Diario Oficial La gaceta No. 94 del 17 de mayo de 2006. (Ver folleto de Especificaciones Generales pág. 12, punto 26. Equilibrio Económico del Contrato (Reajuste de Precios). /NO APLICA*" ([3. Apertura de ofertas],

Apertura finalizada, 2019LA-000021-0000900001-Partida 1-Oferta 4, -Consulta de ofertas, Desglose porcentual del precio). **4.2)** Que en el archivo de oferta consta un documento identificado como Anexo II Propuesta técnica que corresponde a una tabla denominada “Desglose de oferta”, con columnas denominadas “Descripción”, “Cantidad”, “Unidad”, “Precio unitario”, “Precio”, “Incidencia porcentual” y sus respectivos valores, en la que se observan los siguientes señalamientos: “(…)

19.16 Suministro e instalación Acometidas provicionales en caso de ser necesarias, esto con el fin de que ningun inmueble sea afectado en la construcción.		Global	**Incluido en 19.13**		

(…)

20.15 Suministro, instalación y programación de equipos de control según lo establecido en planos y sus respectivo gabinete. Esta linea estable un equipo para cada uno de los diagramas establecidos en los planos de iluminación.		Global	**Incluido en 19.2 y 19.6**		

(…)

21.4 Suministro e instalacion Controlador de Acceso y Display de Ocupancia		Un	**Incluido en 21.3**		
21.5 Instalación de la canalización (Barrera de control Vehicular, Camaras de Seguridad, Telefonia de emergencia,Controlador y Display)		Global	**Incluido en 21.3**		
21.6 Instalación de cableado (Barrera de control Vehicular, Camaras de Seguridad, Telefonia de emergencia,Controlador y Display)	1,0	Global	$ 940,00	$ 940,00	0,07%
21.7 Montaje de los equipos (Barrera de control Vehicular, Camaras de Seguridad, Telefonia de emergencia,Controlador y Display)		Global	**Incluido en 21.1, 21.2 y 21.3**		
21.8 Conexión y configuración de los equipos (Barrera de control Vehicular, Camaras de Seguridad, Telefonia de emergencia,Controlador y Display)		Global	**Incluido en 21.1, 21.2 y 21.3**		

(…)

24.1.1-Construcción de bodega	1,0	Global	**Incluidio en 1.1**		
24.1.2-Colocación de cabaña sanitaria	1,0	Global	**Incluidio en 1.2**		

(…)

24.1.3-Construcción de cerramiento preventivo	1,0	Global	**Incluidio en 1.3**		

(…)

24.16.2-Desde módulo de medidores, dos sub acometidas subterráneas e independientes para edificio existente (Hangar de Café) y para caseta de Guardas por construir, canalización y cableado.		Global	**Incluido en 19.11**		

(…)

24.16.6-Canalización subterránea para fibra óptica, desde arqueta de comunicaciones, incluyendo registro de concreto, según lo indicado en planos.		Global	**Incluido en 19.18**		
24.16.7-Gabinete telecomunicaciones de 60x60x60cm en caseta. Incluye 1 UPS de 2 kva 120/120 V, bandeja de fibra, equipo activo Cisco de 12 puertos, patch panel 24 puertos, módulos Gbic de conexión (SFP-GLC-SX-MM) en el gabinete y en el MDF y patch cords		Global	**Incluido en 23.2**		
24.16.11-Suministro de distribuidores opticos, 12-conectores tipo LC, fan out kit, pig tail, cables de enlace de fibra óptica LC/LC, etc. Todo conforme a los requerimientos del Centro de Informática		Global	**Incluido en 23.2**		

(…)

(…)”([3. Apertura de ofertas], Apertura finalizada, 2019LA-000021-0000900001-Partida 1-Oferta 4, -Consulta de ofertas, [Adjuntar archivo], Oferta).**5)** Que en la oferta de la empresa Constarq S.A. en archivo “Tabla desglose general Palimsesto.pdf”, documento identificado

como “TABLA DE ACTIVIDADES” consta un cuadro con las columnas “Actividad// Descripción//Cantidad//Unidades//Costo por Unidad//Total Costo Directo” en las que se consigna la siguiente información:

13. SISTEMA DE AGUA POTABLE	13.1 Valvulería	1	global	₡ 2.109.654,17	₡ 2.109.654,17
	13.2 Tuberías PVC SDR 17	1	global	₡ 16.996.174,69	₡ 16.996.174,69
	13.3 Mano de obra de instalación	1	global	₡ -	₡ -
14. SISTEMAS DE AGUAS NEGRAS	14.1 Drenajes y registros	1	global	₡ -	₡ -
	14.2 Tuberías PVC SDR 26	1	global	₡ 5.828.771,14	₡ 5.828.771,14
	14.3 Tuberías PVC SDR 32 (ventilación)	1	global	₡ -	₡ -
	14.4 Tuberías PVC doble pared	1	global	₡ -	₡ -
	14.5 Cajas de registro	1	global	₡ 346.809,41	₡ 346.809,41
	14.6 Pozos sanitarios	1	global	₡ 1.751.307,28	₡ 1.751.307,28
	14.7 Mano de obra de instalación	1	global	₡ -	₡ -
15. SISTEMA PLUVIAL	15.1 Parrillas, coladeras	1	global	₡ 5.537.183,32	₡ 5.537.183,32
	15.2 Tuberías PVC doble pared	1	global	₡ 56.218.313,62	₡ 56.218.313,62
	15.3 Cajas de registro	1	global	₡ 3.612.822,34	₡ 3.612.822,34
	15.4 Pozos	1	global	₡ 8.917.618,77	₡ 8.917.618,77
	15.5 Cabezal de desfogue	1	global	₡ 132.500,00	₡ 132.500,00
	15.6 Mano de obra de instalación	1	global	₡ 79.500,00	₡ 79.500,00
16. SISTEMA CONTRA INCENDIO	16.1 Extintores	1	global	₡ -	₡ -
	16.2 Hidrante	1	global	₡ 1.571.280,03	₡ 1.571.280,03
	16.3 Mano de obra de instalación	1	global	₡ -	₡ -

([3.Apertura de ofertas], Apertura finalizada, consultar, 2019LA-000021-0000900001-Partida 1-Oferta 3, -Consulta de ofertas, Archivo adjunto, Oferta Constarq, oferta sicop.zip, oferta sicop, Tabla desglose general Palimsesto.pdf). **6)** Que mediante el número de solicitud No. 220837 del 08 de noviembre de 2019, la Administración efectuó una solicitud de subsanación en la que indicó: “*Según lo estipula el art. 80 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se otorga el plazo de tres (3) días hábiles para atender los requerimientos de información estipulados en el documento adjunto para cada una de sus representadas*” ([2. Información de Cartel], Resultado de la solicitud de información, Detalles de la solicitud de información, Nro. de solicitud 220837, Contenido de la solicitud); siendo: **6.1)** Que al consorcio Constructora Hidalgo Cárdenas- Reyco S.A. le indicó: “*Área Civil // 1-Indicar si el costo de la línea:1.2 Alquiler de cabaña sanitaria por 3 meses; está dentro del presupuesto estimado // Área Arquitectónica // 1-Presentar desglose de la línea: 1.1 Confección de bodega de 40m2 ya que el monto cotizado es oneroso*” ([2. Información de Cartel], Resultado de la solicitud de información, Nro. de solicitud 220837, Archivo adjunto, Aclaración Subsanación Palimpsesto II.xlsx) **6.2)** Que a la empresa Constarq S.A. le indicó: “*Área Mecánica// 1- No se indican los montos en la hoja de presupuesto: 13.1, 14.1, 14.3, 14.4 14.7, 15.6, 16.3. Se requiere desglose de cada línea.”* ([2. Información de Cartel],

Resultado de la solicitud de información, Nro. de solicitud 220837, Archivo adjunto, Aclaración Subsanación Palimpsesto II.xlsx). **7)** Que en atención a la solicitud de información No. 220837 del 08 de noviembre de 2019 el consorcio Hidalgo Cárdenas-Reyco manifiesta: "*1. Área Civil //1-Indicar si el costo de la línea: 1.2 Alquiler de cabaña sanitaria por 3 meses., está dentro del presupuesto estimado. / Respuesta: El costo de la línea 1.2 es correcto debido a que nuestra representada tiene como preferencia buscar la alternativa con la UCR para construir dos cubículos de inodoros con agua ya que nos parece que las cabañas sanitarias son menos higiénicas. /2. Área Arquitectónica // 1-Presentar desglose de la línea: 1.1. Confección de bodega de 40 m2. Ya que el monto cotizado es oneroso* (…) *Respuesta: Del punto 1.1 presentamos desglose:*

	ESTRUCTURA DE COSTOS				
	LISTA MATERIALES PARA BODEGA				
1	MATERIALES	CANT	UNID	UNITARIO	MONTO
	Alfagías	40.00	c/u	5,400	216,000.00
	Cemento	4.00	sacos	6,000	24,000.00
	Clavos	4.00	kg	1,500	6,000.00
	Reglas	21	c/u	1,600	33,600.00
	Bisagras	3.00	pares	1,000	3,000.00
	Candados	4.00	c/u	12,000	48,000.00
	Lámina HG 28	56.00	c/u	9,000	504,000.00
	Lastre	2.00	m3	14,000	28,000.00
	Inodoros	2	c/u	40,000	80,000.00
	Arena	1	m3	12,000	12,000.00
	Tubería 3'' PVC	3	c/u	9,000	27,000.00
	Tubería 1/2'' PVC	3	c/u	5,000	15,000.00
	Otros materiales	1	glb	25,000	25,000.00
	TOTAL, MATERIALES				**1,021,600.00**
2	**MANO DE OBRA**				**150,000.00**
	SUBTOTAL 1				**1,171,600.00**
3	Mano de obra indirecta				3,000.00
4	Cargas Sociales				68,850.00
5	Acarreo				40,864.00
6	Equipo y Herramienta				20,432.00
	SUBTOTAL 2				**133,146.00**
	Utilidad y Administración				195,711.90
	TOTAL				**₡ 1,500,457.90**

" ([2. Información de Cartel], Resultado de la solicitud de información, Nro. de solicitud 220837, [Encargado relacionado], Nro. de secuencia 1, Resuelto, Respuesta a solicitud de información, Archivo adjunto, SUBSANE No. 3 PALIMPSESTO.zip, Respuesta del subsane No. 3.pdf). **8)** Que en atención a la solicitud de información No. 220837 del 08 de noviembre de 2019 la empresa Constarq S.A.manifiesta: "*AREA MECANICA/ Consulta #1 Mecánica: Seguidamente atienden las consultas en la misma secuencia que fueron planteadas por la Administración: /SISTEMA DE AGUA POTABLE: Presentamos a la estimable administración, cómo el precio ofrecido es SEGURO y contempla todos los alcances solicitados en este apartado de la tabla de cotización. Es válido presentar valores unificados según criterios de cada oferente. En este acto, se aclara nuestra consideración para ítem 13.3.*

		Consorcio Ilegitimo SICOP HIDALGO-REYCO	CONSTARQ SA Oferta Legalmente CUMPLE	Consorcio Ilegitimo SICOP PROYECTA-PROGRESA
SISTEMA DE AGUA POTABLE	13.1	₡ 300 000,00	₡ 2 109 654,17	$ 2 929,00
	13.2	₡ 6 000 000,00	₡16 996 174,69	$20 173,00
	13.3	₡ 3 000 000,00	Incluido en 13,2	$ 7 770,00
TOTAL		₡ 9 300 000,00	₡ 19 105 828,86	$ 30 872,00
			PRECIO SEGURO	

La Oferta CONSTARQ SA una vez más, resulta evidentemente MÁS SEGURA Y APTA para ser adjudicada, además de que en contraposición a los demás oferentes (consorcios u ofertas inconsistentes legalmente); CONSTARQ CUMPLE con PRECIO SEGURO Y RAZONABLE. /SISTEMA DE AGUAS NEGRAS: Mostramos a la estimable administración, cómo el precio ofrecido es SEGURO y contempla todos los alcances solicitados en este apartado de la tabla de cotización. Es válido presentar valores unificados según criterios de cada oferente. En este acto, se aclara que nuestra consideración para el alcance de SISTEMA DE AGUAS NEGRAS es RAZONABLE Y EQUILIBRADO por precio de mercado obtenido en apertura.

		Consorcio Ilegitimo SICOP HIDALGO-REYCO	CONSTARQ SA Oferta Legalmente CUMPLE	Consorcio Ilegitimo SICOP PROYECTA-PROGRESA
SISTEMA DE AGUAS NEGRAS	14.1	₡ 750 000,00	₡ -	$ 435,00
	14.2	₡ 600 000,00	₡ 5 828 771,14	$ 1 000,00
	14.3	₡ 50 000,00	₡ -	$ 161,00
	14.4	₡ 245 000,00	₡ -	$ 2 331,00
	14.5	₡ 200 000,00	₡ 346 809,41	$ 352,00
	14.6	₡ 4 900 000,00	₡ 1 751 307,28	$ 5 154,00
	14.7	₡ 900 000,00	₡ -	$ 8 082,00
TOTAL		₡ 6 550 000,00	₡ 7 926 887,83	$ 13 671,00
			PRECIO SEGURO	

(…)

SISTEMA DE AGUAS PLUVIALES: Aprovechamos esta solicitud de subsane, para aclarar a la Administración que el valor de mano de obra para este ítem no sólo está reflejado en punto 15.6; sino que se incluyó en 15.1,15.2,15.3 y 15.4. Es válido presentar valores unificados según criterios de cada oferente y se aclara en este acto como se indicó.

		Consorcio Ilegitimo SICOP HIDALGO-REYCO	CONSTARQ SA Oferta Legalmente CUMPLE	Consorcio Ilegitimo SICOP PROYECTA-PROGRESA
SISTEMA PLUVIAL	15.1	₡ 1 400 000,00	₡ 5 537 183,32	$ 10 488,00
	15.2	₡20 000 000,00	₡ 56 218 313,62	$ 45 252,00
	15.3	₡ 2 600 000,00	₡ 3 612 822,34	$ 8 680,00
	15.4	₡ 3 060 000,00	₡ 8 917 618,77	$ 9 163,00
	15.5	₡ 300 000,00	₡ 132 500,00	$ 302,00
	15.6	₡20 000 000,00	₡ 79 500,00	$ 14 904,00
TOTAL		₡ 47 360 000,00	₡ 74 497 938,05	$ 88 789,00
			PRECIO SEGURO	

Nota: LINEAS CONSTARQ QUE POSEEN MANO DE OBRA INCLUIDA

De forma ilustrativa presentamos una parte del desglose de presupuesto para la estimación de materiales CONSTARQ SA en el ítem 15.2 :

15.2 Tubería PVC doble pared		
EXCAVACION ZANJA	¢	2.000.325,00
RELLENO	¢	1.676.920,00
BOTAR MATERIAL SOBRANTE EXCAVACION	¢	179.190,00
TUBO PVC NOVAFORT 100 mm Ø x 6.00 MTS	¢	490.863,10
TUBO PVC NOVAFORT 300 mm Ø x 6.00 MTS	¢	4.617.350,40
TUBO PVC NOVAFORT 450 mm Ø x 6.00 MTS	¢	37.758.176,00
TUBO PVC NOVAFORT 250 mm Ø x 6.00 MTS	¢	541.920,60
PEGAMENTO PVC / ACCESORIOS	¢	4.340.931,01
Bajantes:		
TUBO SDR 26 PVC 150 mm Ø x 6.00 MTS	¢	852.171,33
PEGAMENTO PVC / ACCESORIOS	¢	511.302,80
ACABADO BAJANTES	¢	65.994,69

Muestra parcial del Desglose de Presupuesto – Ítem 15.2 Constarq SA

Este rubro #15.2 anteriormente mostrado; ilustra de forma probatoria como el precio final ofrecido es superior por motivo de que incluye ruobras de mano de obra como se manifestó inicialmente. (…)”

([2. Información de Cartel], Resultado de la solicitud de información, Nro. de solicitud 220837, [Encargado relacionado], Nro. de secuencia 2, Resuelto, Respuesta a solicitud de información, Archivo adjunto, SUBSANE PALIMSESTO-CONSTARQ S.A.-OFICIAL.pdf). **9)** Que la Administración efectuó la solicitud de subsanación No. 223722 del 19 de noviembre de 2019 en los siguientes términos: “*Según lo estipula el art. 80 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se otorga el plazo de un (1) día hábil para atender los requerimientos de información estipulados en el documento adjunto para cada una de sus representadas (Revisión #1 14 de Nov. 2019 -resaltada en amarillo)*” ([2. Información de Cartel], Resultado de la solicitud de Información, consultar, Nro. de solicitud 223732, Subsanación, Contenido de la solicitud); siendo: **9.1)** Que al consorcio Hidalgo Cárdenas-Reyco S.A. le indicó: “*Área civil// 1-Indicar si el costo de la línea: 1.2 Alquiler de cabaña sanitaria por 3 meses., está dentro del presupuesto estimado.// Si la empresa no consideró el costo de las cabañas sanitarias, favor indicar que de resultar adjudicada deberá correr con el costo de estas, la Universidad no acepta la propuesta de construir cubículos de inodoros con agua*.”([2. Información de Cartel], Resultado de la solicitud de Información, consultar, Nro. de solicitud 223732, Subsanación, Archivo adjunto, 20191115 Aclaración&Subsanación Final-Palimpsesto II.xlsx). **9.2)** Que a la empresa Constarq S.A. le indicó: “*Área mecánica//1-No se indican los montos en la hoja de presupuesto: 13.1, 14.1, 14.3, 14.4, 14.7, 15.6, 16.3. Se requiere desglose de cada línea. //No presentó todos los desgloses solicitados, favor completar la información.”* ([2. Información de Cartel], Resultado de la solicitud de Información, consultar, Nro. de solicitud 223732, Subsanación, Archivo adjunto, 20191115 Aclaración&Subsanación Final-Palimpsesto II.xlsx). **10)** Que en atención a la solicitud de subsane No. 223732 del 19 de noviembre de 2019 el consorcio Hidalgo Cárdenas-Reyco S.A. indicó: *“ Respuesta: En caso de ser adjudicada mi*

representada en el proyecto en participación el punto 1.2 de alquiler de cabaña sanitaria sería asumido en su totalidad por lo que no alteraría el costo de la oferta presentada."([2. Información de Cartel], Resultado de la solicitud de Información, consultar, Nro. de solicitud 223732, [Encargado relacionado], Nro. de secuencia 1, Resuelto, Archivo adjunto, Respuesta del subsane No. 5.zip). **11)** Que en atención a la solicitud de subsane No. 223732 del 19 de noviembre de 2019 la empresa Constarq S.A. indicó: "*AREA MECANICA/ Consulta Única Mecánica: Solicitud de además de referencia comparativa anterior en las líneas, adjuntar el detalle que confirma cada presupuesto para las líneas 13.1, 14.1, 14.3, 14.4, 14.7, 15.6, 16.3 / Respuesta a Consulta Única Mecánica: En relación a solicitud de la Administración de atiende solicitud y se detalla para los ítems 13.1:*

13. SISTEMA DE AGUA POTABLE		Desglose Items
13.1 Valvulería		
VALVULA CUADRANTE Ref. ALEUNM Mod. ANRS-MN 150 mm Ø	¢	**315 468,00**
VALVULA CORTE Ref. NIBCO Mod. T-585-70 50 mm Ø	¢	**66 665,50**
Otros	¢	**119 414,39**
SILLETA ACERO INOXIDABLE 150 mm Ø Ref. JCM INDUSTRIES Mod. 42	¢	**456 260,20**
MEDIDOR / HIDROMETRO AGUA 150 mm Ø	¢	**1 151 846,08**
TOTAL 13.1	¢	**2 109 654,17**

Al respecto nos permitimos reafirmar, lo indicado en Subsane anterior para el ALCANCE DE AGUA POTABLE; en cuanto a: SISTEMA DE AGUA POTABLE: Presentamos a la estimable administración, cómo el precio ofrecido es SEGURO y contempla todos los alcances solicitados en este apartado de la tabla de cotización. Es válido presentar valores unificados según criterios de cada oferente. En este acto, se aclara nuestra consideración para ítem 13.3.

		Consorcio Ilegitimo SICOP HIDALGO-REYCO	CONSTARQ SA Oferta Legalmente CUMPLE	Consorcio Ilegitimo SICOP PROYECTA-PROGRESA
SISTEMA DE AGUA POTABLE	13.1	₡ 300 000,00	₡ 2 109 654,17	$ 2 929,00
	13.2	₡ 6 000 000,00	₡16 996 174,69	$20 173,00
	13.3	₡ 3 000 000,00	Incluido en 13,2	$ 7 770,00
TOTAL		₡ 9 300 000,00	₡ 19 105 828,86	$ 30 872,00
			PRECIO SEGURO	

La Oferta CONSTARQ SA una vez más, resulta evidentemente MÁS SEGURA Y APTA para ser adjudicada, además de que en contraposición a los demás oferentes (consorcios u ofertas, inconsistentes legalmente); CONSTARQ CUMPLE con PRECIO SEGURO Y RAZONABLE. En relación a solicitud de la Administración de atiende solicitud y se detalla para los ítems 14.1 a 14.7:

14. SISTEMAS DE AGUAS NEGRAS		Desglose Items
14.2 Tuberias PVC SDR 26		
EXCAVACION ZANJA	¢	401 287,50
RELLENO	¢	370 615,00
Otros	¢	188 691,76
BOTAR MATERIAL SOBRANTE EXCAVACION	¢	3 696,00
TUBO SDR 26 PVC 100 mm Ø x 6.00 MTS	¢	2 883 578,76
TUBO SDR 26 PVC 50 mm Ø x 6.00 MTS	¢	30 603,01
TUBO SDR 26 PVC 38 mm Ø x 6.00 MTS	¢	37 844,60
PEGAMENTO PVC Y ACCESORIOS 60%	¢	1 771 215,82
SUBTOTAL	¢	5 687 532,45
14.5 Cajas de Registro		
Cajas de Registro Aguas Negras (1x1) m en 80 cm	¢	262 178,69
Otros	¢	75 000,00
Conexión a Caja de Registro Aguas Negras existente	¢	65 000,00
SUBTOTAL	¢	402 178,69
14.6 Pozos sanitarios		
PC2: Pozo Registro Sanitario 1.20 m Ø	¢	1 652 176,68
Otros	¢	185 000,00
SUBTOTAL	¢	1 837 176,68
TOTAL GENERAL	¢	7 926 887,83

Al respecto nos permitimos reafirmar, lo indicado en Subsane anterior en cuanto a: SISTEMA DE AGUAS NEGRAS: Mostramos a la estimable administración, cómo el precio ofrecido es SEGURO y contempla todos los alcances solicitados en este apartado de la tabla de cotización. Es válido presentar valores unificados según criterios de cada oferente. En este acto, se aclara que nuestra consideración para el alcance de SISTEMA DE AGUASNEGRAS es RAZONABLE Y EQUILIBRADO por precio de mercado obtenido en apertura.

		Consorcio Ilegitimo SICOP HIDALGO-REYCO	CONSTARQ SA Oferta Legalmente CUMPLE	Consorcio Ilegitimo SICOP PROYECTA-PROGRESA
SISTEMA DE AGUAS NEGRAS	14.1	₡ 750 000,00	₡ -	$ 435,00
	14.2	₡ 600 000,00	₡ 5 828 771,14	$ 1 000,00
	14.3	₡ 50 000,00	₡ -	$ 161,00
	14.4	₡ 245 000,00	₡ -	$ 2 331,00
	14.5	₡ 200 000,00	₡ 346 809,41	$ 352,00
	14.6	₡ 4 900 000,00	₡ 1 751 307,28	$ 5 154,00
	14.7	₡ 900 000,00	₡ -	$ 8 082,00
TOTAL		₡ 6 550 000,00	₡ 7 926 887,83	$ 13 671,00
			PRECIO SEGURO	

(…) *En relación a solicitud de la Administración de atiende solicitud y se detalla para los ítems 16.3: En apego a lo anterior aclarado se reafirma el detalle de este alcance ofrecido:*

16. SISTEMA CONTRA INCENDIO	16.1 Extintores	1	global	₡ -
	16.2 Hidrante	1	global	₡ 1 571 280,03
	16.3 Mano de obra de instalación	1	global	₡ -

Donde nuestra oferta unifica en 16.2 los ítems correspondientes a este Alcance Global.

Desglosándolo tenemos:

16	Hidrante Materiales	1	global	₡ 1 050 000,00
	Mano de Obras Instalación Hidrante	1	global	₡ 521 280,03
		Total	global	₡ 1 571 280,03

(…)”

([2. Información de Cartel], Resultado de la solicitud de Información, consultar, Nro. de solicitud 223732, [Encargado relacionado], Nro. de secuencia 2, Resuelto, Archivo adjunto, SUBSANE PALIMSESTO #3-CONSTARQ S.A.-OFICIAL.pdf).----------

II. LEGITIMACIÓN Y FONDO. A) RECURSO INTERPUESTO POR PROYEKTA-PROGRESA. Sobre la elegibilidad del consorcio Proyekta-Progresa. No presentación de desglose de estructura del precio. La empresa Constarq alega que en contrataciones de obra es obligatorio que los oferentes presenten el desglose de estructura del precio y un presupuesto detallado según el artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Expone que esta información resulta de suma importancia para que la Administración Pública cuente con los insumos necesarios para verificar la razonabilidad de un precio y de frente a reajustes de precio durante la etapa de ejecución contractual. Alega que Proyekta-Progresa en su oferta no incluyó el desglose de la estructura del precio y se limitó a responder que “no aplica”, lo cual resulta una violación del artículo 26 de la RLCA, y genera que, por ejemplo, la Administración desconozca si su oferta cuenta con una utilidad razonable y los factores necesarios para la aplicación de reajustes de precios, los cuales el cartel permite. Añade que no adjuntó el desglose porcentual del precio en contravención de la citada norma y la Universidad de Costa Rica desconoce sus costos directos e indirectos, utilidad e insumos. El consorcio Proyekta-Progresa manifiesta que el objetivo de la estructura de precios es establecer desde el momento de la oferta, los porcentajes que regularán el cálculo de los reajustes de precios. Indica que su oferta al presentarse en dólares americanos, pierde el derecho al reajuste de precios, lo cual hace innecesaria la presentación de la estructura de precios. Señala que la Contraloría General ha sido enfática en que la subsanación de la estructura de precios es viable, y remite al contenido de una resolución. Manifiesta que aunque estima que la estructura de precios es innecesaria en su caso, con el fin de cumplir el requerimiento aporta la información. **Criterio de la División:** en este punto se tiene que la empresa Constarq, que a su vez se posiciona como recurrente, al atender la audiencia inicial que le fue conferida respecto del recurso interpuesto por el consorcio Proyekta-Progresa, cuestiona la legitimación del consorcio apelante en cuanto a que no ha presentado la estructura del precio en su oferta. Ahora, se tiene que en la oferta del consorcio, en el apartado de “Desglose porcentual del precio, consta el siguiente señalamiento”: “*En el caso de que la Universidad de Costa Rica debiera reconocer reajustes de precios se regirá por la fórmula matemática acogida por la Contraloría General de la*

República, según Decreto Ejecutivo No. 33114-MEIC denominado "Reglamento para el reajuste de precios en los contratos de obra pública, de construcción y mantenimiento", publicado en el Diario Oficial La gaceta No. 94 del 17 de mayo de 2006. (Ver folleto de Especificaciones Generales pág. 12, punto 26. Equilibrio Económico del Contrato (Reajuste de Precios)./ NO APLICA" (hecho probado 4.1) Al respecto, a nivel de oferta no se observa señalamiento alguno a la estructura del precio, si no que es con ocasión de la imputación que se le realiza en esta sede que el consorcio aporta la estructura del precio. Incluso, el Consorcio Proyekta-Progresa al atender audiencia especial manifiesta: *"Aunque creemos que la Estructura de Precios es innecesaria para nuestro caso, con el fin de cumplir con el requerimiento, a continuación aportamos dicha información*", y presenta un cuadro con el monto y porcentaje de mano de obra directa (CDm), insumos directos (CDI), mano de obra indirecta (CIm), insumos indirectos (CII), insumos y servicios específicos (CE), imprevistos (I), utilidad (U) (folio 252 del expediente de los recursos de apelación). Al respecto, ha de indicarse que si bien el consorcio estima que no es necesaria la presentación de la estructura del precio al ser su oferta en dólares, debe aclararse que la estructura del precio tiene relevancia más allá del reajuste de precios, como lo es el control de pagos, reclamos, entre otros. Nótese que el artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) se refiere a dos elementos como obligatorios tratándose de contratos de obra pública: desglose de la estructura del precio y presupuesto detallado en los siguientes términos:"*El oferente deberá presentar el desglose de la estructura del precio junto con un presupuesto detallado y completo con todos los elementos que lo componen. Esta disposición será obligatoria para los contratos de servicios y de obra pública; además, para cualquier otro objeto contractual que lo amerite cuando así lo exija el cartel. /La anterior obligación no excluye la posibilidad para la Administración de solicitar información adicional atinente al cálculo de los precios contemplados en la oferta, cuando ello resulte necesario.* (…) *Podrá subsanarse la omisión del desglose de la estructura de precios, únicamente si ello no genera una ventaja indebida para el oferente incumpliente*". Con lo anterior, es claro que la obligación de presentar el desglose de la estructura del precio constituye una obligación impuesta a nivel normativo que debe ser cumplida por todo oferente tratándose de un contrato de obra independientemente de que ello fuese o no considerado cartelariamente. Ahora, nótese que la propia norma prevé la posibilidad de subsanar la omisión del desglose de la estructura de precios en la medida en que no se genere una

ventaja indebida para el oferente que ha incumplido tal obligación, lo que se deriva del actuar del consorcio apelante al presentar ante esta sede la información omitida, aunque su argumentación se dirige en el sentido de que no se requiere, argumento con el cual –como ya fue dicho- no lleva razón. Dado que trae a modo de subsanación la estructura del precio, debe determinarse si dicha subsanación es procedente o no. A efectos de verificar que no se configure una ventaja indebida en caso de aceptar el desglose de la estructura del precio en un momento posterior a la presentación de ofertas debe contarse, eso sí, desde oferta, un parámetro objetivo que se imponga como límite a la información omisa para que no se tenga la posibilidad de variar el planteamiento original del oferente incumpliente una vez conocido el contenido de las ofertas de los demás competidores que se presentaron a concurso. En este sentido, para que sea procedente la subsanación del desglose de la estructura del precio es necesario contar con el presupuesto detallado –el otro elemento que exige el artículo 26 del RLCA-, y en tales términos ya lo ha expuesto este órgano contralor en la resolución No.R-DCA-0936-2019 de las 13:11 horas del 20 de setiembre de 2019, donde señaló:*"Así, se tiene que el tener que aportar el desglose de la estructura del precio junto con un presupuesto detallado es obligación en contratos de obra como el de marras, y es subsanable en el tanto no se genere una ventaja indebida, dentro de lo cual cabe la subsanación a petición de parte o incluso de oficio siempre que no se de dicha ventaja. Ahora bien, distinto es, que se pretenda subsanar de oficio como en el caso concreto, toda la información propia o atinente a la composición del precio, ante el hecho de no haber indicado al momento de apertura de ofertas, algo más que un mero precio (nominal) sin ninguno de los documentos que complementen el detalle o composición del mismo, como por ejemplo una estructura del precio -que es el detalle de los principales componentes que contempla el precio según la naturaleza del objeto licitado-, un presupuesto detallado o las memorias de cálculo. Es menester señalar que el desglose de la estructura del precio como el presupuesto detallado, corresponden a aspectos diferentes que se complementan entre sí, de tal forma que ambos definen el alcance del precio cotizado y por ende, el límite mismo de cada uno de sus componentes del precio, derivando la estructura de costos del presupuesto detallado o memorias de cálculo 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, siendo entonces subsanable ese presupuesto detallado según la casuística del caso concreto analizando la ventaja indebida o no en los*

términos que exigen los artículos 80 y 83 párrafo segundo del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Sin embargo, ello será siempre de frente a una oferta que al menos en su momento de presentación incorporó estructura del precio y/o memorias de cálculo, igualmente en caso que se pretenda subsanar la estructura del precio resulta necesario que desde oferta se tenga el presupuesto detallado y/o las memorias de cálculo, y en el tanto con la subsanación de oficio o a petición de parte, lo que se pretenda sea tratar de complementar o constatar la información de precio inicial dada con oferta y comprobar la composición del mismo, siendo posible en este escenario contar con elementos objetivos en su oferta que permitan determinar una trazabilidad de los costos y/o porcentajes aportados con la subsanación y de ese modo confirmar el precio inicial dado con algún detalle. Es decir, debe existir alguna información aportada desde oferta, sea la estructura porcentual del precio o el presupuesto detallado o memorias de cálculo, que permita ante la subsanación de uno de estos elementos por separado, confrontarlo con los demás ya presentados desde oferta, precisamente para brindar claridad en cuanto a lo que compone ese precio. Pero lo que no es posible, es un escenario como el presente en el caso que nos ocupa, en donde la empresa (…) *no aportó con oferta ningún dato de la composición de su precio, sino que todo lo relacionado con el mismo, lo pretende demostrar dos días después de haberse dado la apertura de ofertas, no siendo posible aceptar, que la integridad de los elementos que subsanó es posible siempre y cuando no se varié el precio total ofrecido. En ese sentido, es criterio de este órgano contralor, que no es posible que se subsanen luego de apertura de ofertas, y de manera conjunta en un mismo momento, elementos tales como Estructura de Costos, Presupuesto Detallado, Memorias de Cálculo y Sumario de Cantidades, pues con ello se tendría que el precio ofrecido se encuentra prácticamente vaciado o indeterminado en lo que este finalmente comprendió, pues aunque el precio permanezca invariable, bien podría existir una ventaja de parte de aquél oferente que subsana la integridad de estos elementos con posterioridad, por el hecho de poder haber manipulado cantidades, reacomodado costos o actividades, una vez conocido el contenido de las ofertas de sus competidores, siendo que al no haber presentado ninguna información desde oferta, no existe entonces esa garantía de confirmación razonable entre lo subsanado y lo presentado desde oferta. En consecuencia, no se considera viable que la empresa adjudicada, subsanara de oficio en un mismo momento información como la referida, mucho menos es de aceptar que la Administración al amparo de los artículos 4 de la Ley de Contratación*

Administrativa y 2 del Reglamento a dicha Ley y defendiendo la prevalencia del contenido sobre la forma, lo permitiera. Bajo esa tesitura la oferta hoy adjudicada debió ser considera como inelegible ante el hecho de no presentar ninguna información para la constatación de la composición del precio cotizado al momento de apertura de plicas, y por el hecho de no ser posible el subsanarla toda en un mismo momento como lo hizo en el caso de marras." De frente a lo que ha sido expuesto, sería improcedente la subsanación de la estructura del precio en la medida en que no se observa un presupuesto detallado en la oferta del consorcio recurrente. Ahora, siendo que el análisis sobre la omisión del desglose de la estructura del precio debe obedecer a un análisis casuístico y no implica una exclusión "automática", se tiene que a nivel de oferta consta un cuadro proporcionado por la Administración que debía ser llenado y se identifica como "Desglose de oferta", y respecto del cual el cartel reguló lo siguiente: "*3 DESGLOSE DE OFERTA / El oferente deberá presentar su oferta de acuerdo con el desglose de oferta anexo al cartel. / El Oferente debe llenar TODAS las partidas indicadas en el Desglose anterior, de no hacerlo, deberá dejar constancia escrita del porqué no lo incluye o indicar en cual partida incluye la omisión*". Enfocándonos en la sustancia, independientemente del nombre que se le haya dado, en el archivo de oferta del consorcio consta un documento identificado como Anexo II Propuesta técnica que corresponde a una tabla denominada "Desglose de oferta", con columnas denominadas "Descripción", "Cantidad", "Unidad", "Precio unitario", "Precio", "Incidencia porcentual" y sus respectivos valores (hecho probado 4.2). A partir de tal información a efectos de determinar sidicho documento contempla los elementos objetivos que tendría un presupuesto detallado ha de considerarse que el Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones, Decreto No. 18636-MOPT, en el artículo 4 sobre los alcances y honorarios de los servicios de consultoría regula dos procedimientos de cálculo para la elaboración del presupuesto de obra, el presupuesto por unidades de obra y el presupuesto detallado. Respecto de este último se indica: *"-Presupuesto detallado / Es el cálculo desglosado por componentes de cada una de las unidades de obra del proceso de construcción, de manera que se puedan conocer, en detalle y con precisión; los diferentes materiales por usar y su cantidad, los precios unitarios de mercado considerados y, en general, todos los aspectos relacionados con costos de la obra. El cálculo de las cantidades de obra se harán con base en los planos de construcción, tomándose en cuenta los rendimientos normales de todos los componentes incorporados al proceso de construcción. /*

Los precios de los materiales serán los de mercado y el valor de la mano de obra se calculará de acuerdo con estudio de rendimiento para cada labor, con precios de salarios reales del "sector construcción"./ Adicionalmente y como parte de la mano de obra, se calculará el porcentaje correspondiente a las cargas sociales, al amparo de las leyes vigentes. / Deben incluirse las partidas de las unidades de obra que, por su naturaleza, se cataloguen como subcontratos y debe incluirse, como parte de los costos directos, un porcentaje estimado de imprevistos, de acuerdo con la naturaleza y grado de complejidad de la obra. / Además, se calcularán en detalle todos aquellos costos indirectos imputables a la construcción de la obra que por su índole no pueden ser cargados directamente a una unidad de obra específica./Estos costos indirectos varían, lógicamente, para cada obra, dependiendo de su carácter, escala y complejidad./Entre los costos indirectos más frecuentes se citan los siguientes: / -Costos administrativos / -Costos de personal técnico; /-Dirección técnica; /-Instalaciones personales; /-Equipo y herramientas permanente y fungible; /-Costos legales; / -Costos financieros; /-Costos de tasas, permisos e impuestos." A partir de lo anterior y de lo que consta en la información de oferta, se tiene que el cuadro de desglose de oferta brinda información a nivel macro, la cantidad de actividades que se van a realizar, con su respectiva unidad de medición, entre otros elementos, pero sin un detalle de cómo está compuesta cada actividad. En tal sentido, se observa que no contiene detalle de mano de obra, de maquinaria o equipos, materiales, no hay indicación de la utilidad o imprevistos y por lo tanto, con lo que se cuenta es con un producto, su cantidad, costo e incluso la incidencia porcentual de la actividad o renglón respecto del precio total pero sin el detalle de elementos tales como los arriba mencionados, como para que se pueda desprender que el documento constituye un presupuesto detallado. En este punto vale considerar la resolución No. R-DCA-316-2015 de las 15:27 horas del 24 de abril de 2015 que el propio consorcio menciona al defenderse sobre el cuestionamiento imputado; respecto al presupuesto detallado y la estructura del precio "(…) *se trata de dos documentos que se refieren al precio cotizado que difieren entre sí en cuanto a la información y grado de detalle que contienen, por lo que resultan complementarios. Como puede verse, es mediante estos documentos que se define el alcance del precio y por ende, el límite mismo de cada uno de sus componentes, sin perjuicio del mayor o menor nivel de detalle que se tenga, sea que se trate del presupuesto detallado o del desglose del precio respectivamente. Así las cosas, en el caso que nos ocupa, se tiene que el presupuesto detallado, que fue*

*aportado en el recurso de apelación, no podría superar o alterar la estructura del precio presentada con la oferta, siendo que en este caso dicha estructura es la que define el límite de cada rubro, de tal forma, que el presupuesto debería coincidir sin mayores inconvenientes con los componentes definidos en la estructura del precio y los elementos que lo conforman."*Así las cosas, al no contar con información que resulta complementaria del desglose de la estructura del precio no es factible la subsanación cuando no se ha presentado dicho desglose desde un inicio puesto que el oferente podría reacomodar los porcentajes de la estructura del precio al no tener un límite dado por el detalle de una serie de parámetros objetivos que deberían constar en un presupuesto detallado, al no contar con la información frente a la cual verificar la consistencia o coherencia de lo que se pretende subsanar. De todo lo que viene dicho, en el caso concreto al no existir presupuesto detallado ni un parámetro objetivo suficiente, es improcedente la subsanación de la omisión del desglose de la estructura del precio. Así las cosas, la oferta del consorcio Proyekta-Progresa resulta inelegible y por ello no ostenta legitimación.De conformidad con lo expuesto se declara sin lugar el recurso de apelación interpuesto por el consorcio Proyekta-Progresa. Ahora bien, pese a que el consorcio recurrente carece de legitimación como fue dicho, con ocasión del conocimiento de los dos recursos presentados y las distintas argumentaciones que se dieron en esta sede, estima este órgano contralor que tanto la oferta de la empresa Constarq S.A., que ocupa un segundo lugar en el orden de prelación de las ofertas elegibles y que se constituye también en recurrente, como la oferta del consorcio adjudicatario, poseen vicios tales que ameritan la actuación oficiosa de este órgano contralor por tratarse de omisiones y/o defectos alegados y que tienen que ver la elegibilidad misma de las plicas y su mantenimiento o no en el concurso, toda vez que en los actos que dan sustento al acto final impugnado las tiene como elegibles (hechos probados 1 y 2). Ello con fundamento en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que en lo que interesa dispone: *"Declaración de nulidad. Dentro del ámbito de su competencia, la Contraloría General de la República, de oficio o por reclamo del titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, podrá declarar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, que advierta en los actos o contratos administrativos de los sujetos pasivos, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley general de la Administración Pública, y sin perjuicio de las potestades anulatorias de la Administración activa. /Cuando alguien que no sea titular de un derecho subjetivo ni de un interés legítimo, presente una denuncia, la intervención de*

la Contraloría será facultativa. / La anulación o desaprobación de un acto o de un contrato administrativo por vía de recurso, en ejercicio de tutela administrativa, se regirá por sus propias reglas.”----------

III.-ANULACIÓN OFICIOSA. A) Sobre la elegibilidad de la empresa Constarq S.A. Líneas en blanco en desglose de oferta. El consorcio Proyekta-Progresa remite a la sección 3 donde el cartel solicita que el oferente debe llenar todas las partidas indicadas en el desglose y de no hacerlo tiene que dejar constancia de por qué no lo incluye o indicar en cuál partida incluye la omisión. Manifiesta que el espíritu del requisito es asegurar que no haya ofertas incompletas y si las hay, descalificarlas de una vez por ahorro procesal y estima que la Administración no puede desconocer sus reglas. Alega que la empresa Constarq S.A. presentó en su oferta las siguientes líneas en blanco: del 13-Sistema de agua potable, 13.3-Mano de obra de instalación; del 14-Sistema de aguas negras, 14.1-Drenajes y registros, 14.3-Tuberías PVC SDR 32 (ventilación), 14.4-Tuberías PVC doble pared, 14.7-Mano de obra de instalación; del 16-Sistema contra incendio, 16.3-Mano de obra de instalación. Indica que en el primer subsane la Administración le solicita a este oferente que justifique todos esos renglones en blanco, a lo cual el oferente evade respondiendo que su precio es seguro aún sin incluir esas actividades y por lo tanto no realizó la comprobación de tenerlo incluido en su presupuesto. Manifiesta que la empresa Constarq S.A. para la línea 13.3 sólo indica que esa línea está incluida en la actividad 13.2, pero no presenta el desglose respectivo; y para las líneas 14.1, 14.3, 14.4 y 14.7 ni siquiera explica dónde están incluidas esas líneas, tan solo presenta un cuadro del que se interpreta que sin cotizar esas líneas en blanco, su precio es seguro. Por tanto, señala, no justifica los precios en blanco de esas líneas. Expone que para la línea 16.3 ofrece un cuadro de otras actividades diferentes a las consultadas y por tanto, no justifica los precios en blanco de esas líneas. Señala que ante la evidente evasiva de la empresa Constarq S.A. en su respuesta, la Administración en la solicitud de aclaración 227732 le volvió a solicitar que completara los desgloses de esas líneas, a lo cual el oferente respondió que para la línea 13.3 que está incluido en la línea 13.2, pero no presentó desglose y por lo tanto, no justifica los precios en blanco de esas líneas. Para las líneas 14.1, 14.3, 14.4 y 14.7 volvió a presentar el mismo cuadro en el que explica que sin la cotización de esas líneas su precio es seguro, con lo que no justifica los precios en blanco de esas líneas. Señala que para la línea 16.3 sí aporta justificación. Finalmente manifiesta que la empresa nunca justificó correctamente las líneas 13.3, 14.1,

14.3, 14.4 y 14.7; por lo cual su propuesta debe considerarse una oferta incompleta, y debe excluirse. La empresa Constarq S.A. manifiesta que en relación con la línea 13 la UCR mediante solicitud de subsanación 223732 le solicitó completar el desglose del punto 13.1. En respuesta a la solicitud de subsanación realizada por la UCR, presentó el desglose del punto 13.1 y con ello cumplió con lo solicitado. Expone que es cierto que indicó que la actividad indicada en el punto 13.3 se encuentra incluida en el punto 13.2. Señala que es importante considerar que la oferta de Constarq S.A. en relación con la línea 13 es ¢ 9.805.828.86 colones superior a la del ilegítimo adjudicatario y ¢ 968.528.86 colones superior a la de Proyekta-Progresa, por lo que al cotizar para la línea 13 un monto superior a la de sus competidores se comprueba que el punto 13.3 se incluyó dentro del punto 13.2, por lo que los argumentos de Proyekta-Progresa carecen de fundamento. Cuestiona que Proyekta-Progresa también indica que el costo de ciertas líneas está incluida en otras y que no realiza un desglose de cada una de ellas, ya que estima, no es necesario y que resulta inaceptable que pretenda que debía desglosarse cada línea cuando el cartel no lo solicitó de esa forma. Refiere a las líneas del consorcio Proyekta-Progresa en las cuales se indicó se encontraban incluidas en otras líneas: 19.16, 20.15, 21.4, 21.5, 21.7, 21.8, 24.1.2, 24.1.3, 21.16.2, 24.16.6, 24.16.11. Manifiesta que en relación con la línea 14 es importante indicar que para realizar una construcción es necesario apegarse a lo establecidos por los planos constructivos, eléctricos, etc. y que en la subsanación presentada el 20 de noviembre del 2019 se realizó un desglose detallado de la línea 14 en relación con todos los ítemes que se encuentran en los planos y especificaciones técnicas. Afirma que los bienes indicados en las líneas 14.1, 14.3 y 14.4 no se encuentran incluidos en los planos a los que debe de ajustarse la obra, por lo que lo correcto es cotizar los bienes solicitados por los planos, lo cual demuestra el correcto ejercicio profesional de su parte al cotizar los insumos y mano de obra y no cotizar bienes innecesarios de conformidad con las especificaciones de los planos y que conllevan costos adicionales a la UCR debido que se cotizan bienes que no se van a utilizar en la obra. Menciona que el punto 14.7 se encuentra incluido en el monto que se indicó para el punto 14.2. Finalmente, expone que para toda la línea 14 Constarq cotizó un monto de ¢7.926.887.83 lo cual es superior al monto cotizado por el Consorcio Hicasa-Reyco (¢6.550.000.00) y ¢104.824.67 menor al precio ofertado por Proyekta ($13.671,00 x ¢ 587,50= ¢8.031.712.50), por lo que el precio ofertado por Constarq resulta suficiente para realizar la actividad solicitada por la línea 14 de conformidad con las especificaciones de los

planos de la obra y no es posible indicar que no se cotizaron ítemes o no están considerados en la oferta. Insiste en que el monto cotizado resulta suficiente para ejecutar las actividades de la línea 14 de conformidad con lo requerido por los planos y la actividad 14.7 se encuentra incluida en el monto que se indicó para el punto 14.2. **Criterio de la División:** en este punto se tiene que el consorcio Proyekta-Progresa remite a argumentación que ya había realizado en su recurso, si bien menciona el punto 3.3.1 se entiende que corresponde a un error material y que el punto es el 3.2.5 que se identifica como líneas en blanco y con valor cero en desglose de oferta y que resulta coincidente con la argumentación que realiza en contra de la empresa Constarq S.A. Como punto de partida destaca el contenido del artículo 51 del RLCA que establece el cartel como "reglamento específico de la contratación", siendo que se constituye en el cuerpo de regulaciones que han de cumplirse tanto durante la fase de participación de los distintos oferentes, como de selección de la oferta idónea y durante la ejecución contractual. Así, partiendo del contenido cartelario, resulta relevante que la Administración estipuló en su pliego cartelario una cláusula para la fase de presentación y análisis de ofertas, en los siguientes términos: "*3 DESGLOSE DE OFERTA El oferente deberá presentar su oferta de acuerdo con el desglose de oferta anexo al cartel. El Oferente debe llenar TODAS las partidas indicadas en el Desglose anterior, de no hacerlo, deberá dejar constancia escrita del porqué no lo incluye o indicar en cual partida incluye la omisión. Al Desglose propuesto por la Administración se le podrán agregar partidas a fin de ampliar el detalle de la oferta, pero NO disminuirlas*. ([1. Información de cartel], [Versión actual], [F. Documento del cartel], No. 3, Condiciones Palimpsesto II. pdf). Teniendo en cuenta el deber de los oferentes que presentar el desglose de oferta llenando todas las partidas o justificando desde oferta en cuál partida se incluye cualquier omisión, ha de considerarse el escenario fáctico que se desarrolló en este punto. En la oferta de la empresa Constarq S.A. en archivo "Tabla desglose general Palimsesto.pdf", documento identificado como "TABLA DE ACTIVIDADES" consta un cuadro con las columnas "Actividad// Descripción//Cantidad//Unidades//Costo por Unidad//Total Costo Directo" en las que se consigna información pero sobre actividades con sus respectivos montos, no obstante, dentro del renglón 13. Sistema de agua potable, no señala un monto para la actividad 13.3 "Mano de obra de instalación"; dentro del renglón 14. Sistemas de aguas negras, no señala monto alguno para la actividad 14.1 "Drenajes y registros"; tampoco para la actividad 14.3 "Tuberías PVC SDR32 (ventilación); ni para la

actividad 14.4 “Tuberías PVC doble pared”; ni para la actividad 14.7 “Mano de obra de instalación”, entre otras actividades en donde no señala un monto y pone el símbolo “-“ en el respectivo renglón (hecho probado 5). Tal proceder lleva a la Administración a consultar al respecto y solicita información. Así, la Administración realiza una solicitud de subsanación a efectos de que los oferentes atendieran los diversos requerimientos de información (hecho probado 6), siendo que a la empresa Constarq S.A. le indicó: “*Área Mecánica// 1- No se indican los montos en la hoja de presupuesto: 13.1, 14.1, 14.3, 14.4 14.7, 15.6, 16.3. Se requiere desglose de cada línea.”* (hecho probado 6.2). De ello destaca en primer término que la Administración efectivamente echa de menos algunos montos dentro de la tabla y ante ello, solicita desglose de cada línea, precisamente para cerciorarse sobre los términos en que la empresa está planteando su oferta. Así, independientemente de que en el cartel no se solicitara propiamente un desglose o detalle de cada una de las actividades contempladas en la tabla que debía ser llenada, ante una omisión de información de la oferente, la Administración realiza un requerimiento precisamente en atención al deber que tiene de ahondar cuando realiza el análisis de las ofertas para determinar su cumplimiento. Ahora bien, en respuesta a la solicitud de subsane, la empresa Constarq S.A. al referirse a las solicitudes sobre el área mecánica, respecto al sistema de agua potable (línea 13), señala lo siguiente: “*Presentamos a la estimable administración, cómo el precio ofrecido es SEGURO y contempla todos los alcances solicitados en este apartado de la tabla de cotización. Es válido presentar valores unificados según criterios de cada oferente. En este acto, se aclara nuestra consideración para ítem 13.3.”* (hecho probado 8). A la vez remite a un cuadro en donde para el renglón 13.3 indica que está incluido en el 13.2 e indica “PRECIO SEGURO”, y señala que su oferta “(…) *una vez más, resulta evidentemente MÁS SEGURA Y APTA para ser adjudicada, además de que en contraposición a los demás oferentes (consorcios u ofertas inconsistentes legalmente); CONSTARQ CUMPLE con PRECIO SEGURO Y RAZONABLE”*(hecho probado 8). Respecto al renglón 14 Sistema de aguas negras, indica*: “Mostramos a la estimable administración, cómo el precio ofrecido es SEGURO y contempla todos los alcances solicitados en este apartado de la tabla de cotización. Es válido presentar valores unificados según criterios de cada oferente. En este acto, se aclara que nuestra consideración para el alcance de SISTEMA DE AGUAS NEGRAS es RAZONABLE Y EQUILIBRADO por precio de mercado obtenido en apertura”* (hecho probado 8); y a la vez, aporta un cuadro en donde se visualizan los puntos 14.1,

14.3, 14.4 y 14.7 sin un monto y hace señalamiento de “PRECIO SEGURO” (hecho probado 8).Visto lo manifestado en el subsane, se tiene que la empresa no presentó el desglose solicitado para la línea 13.1, sino que indica que la actividad 13.3 se encuentra contemplada en otra actividad, la 13.2; y para las actividades 14.1, 14.3, 14.4 y 14.7 no brinda mayor explicación, tan siquiera indica si se contemplan en otros renglones, y no brinda el desglose solicitado. Ante tal omisión de información sobre ciertos renglones, llama la atención que la empresa Constarq S.A. sí presenta desgloses para algunas de las actividades, como al atender la primera solicitud de subsanación, en donde indica que “*De forma ilustrativa presentamos una parte del desglose de presupuesta para la estimación de materiales CONSTARQ S.A. en el ítem 15.2” (*hecho probado 8). Ahora bien, siendo que no fue atendido en un primer momento lo requerido por la Administración, se tiene que ésta insiste en contar con mayor información a partir de la respuesta dada por la empresa, y mediante solicitud de subsanación No. 223722 del 19 de noviembre de 2019 reitera el requerimiento y respecto de la empresa Constarq S.A. indica: “*Área mecánica//1-No se indican los montos en la hoja de presupuesto: 13.1, 14.1, 14.3, 14.4, 14.7, 15.6, 16.3. Se requiere desglose de cada línea. //No presentó todos los desgloses solicitados, favor completar la información”* (hechos probados 9 y 9.2). En atención a ello, la empresa manifestó: “*AREA MECANICA/ Consulta Única Mecánica: Solicitud de además de referencia comparativa anterior en las líneas, adjuntar el detalle que confirma cada presupuesto para las líneas 13.1, 14.1, 14.3, 14.4, 14.7, 15.6, 16.3 / Respuesta a Consulta Única Mecánica: En relación a solicitud de la Administración de atiende solicitud y se detalla para los ítems 13.1”* y aporta un cuadro de desglose del ítem 13.1 Valvulería (hecho probado 11). Además, manifiesta: *“*(…) *nos permitimos reafirmar, lo indicado en Subsane anterior para el ALCANCE DE AGUA POTABLE; en cuanto a: SISTEMA DE AGUA POTABLE: Presentamos a la estimable administración, cómo el precio ofrecido es SEGURO y contempla todos los alcances solicitados en este apartado de la tabla de cotización. Es válido presentar valores unificados según criterios de cada oferente. En este acto, se aclara nuestra consideración para ítem 13.3.”,* aporta cuadro en donde se indica que el 13.3 está incluido en 13.2 y hace señalamiento a *“PRECIO SEGURO”* (hecho probado 11).Luego, respecto al sistema de aguas negras, indica que atiende la solicitud y se detalla para los ítems 14.1 a 14.7 (hecho probado 11) y consigna lo siguiente:

14. SISTEMAS DE AGUAS NEGRAS		Desglose Items
14.2 Tuberías PVC SDR 26		
EXCAVACION ZANJA	¢	401 287,50
RELLENO	¢	370 615,00
Otros	¢	188 691,76
BOTAR MATERIAL SOBRANTE EXCAVACION	¢	3 696,00
TUBO SDR 26 PVC 100 mm Ø x 6.00 MTS	¢	2 883 578,76
TUBO SDR 26 PVC 50 mm Ø x 6.00 MTS	¢	30 603,01
TUBO SDR 26 PVC 38 mm Ø x 6.00 MTS	¢	37 844,60
PEGAMENTO PVC Y ACCESORIOS 60%	¢	1 771 215,82
SUBTOTAL	¢	5 687 532,45
14.5 Cajas de Registro		
Cajas de Registro Aguas Negras (1x1) m en 80 cm	¢	262 178,69
Otros	¢	75 000,00
Conexión a Caja de Registro Aguas Negras existente	¢	65 000,00
SUBTOTAL	¢	402 178,69
14.6 Pozos sanitarios		
PC2: Pozo Registro Sanitario 1.20 m Ø	¢	1 652 176,68
Otros	¢	185 000,00
SUBTOTAL	¢	1 837 176,68
TOTAL GENERAL	¢	7 926 887,83

Al respecto nos permitimos reafirmar, lo indicado en Subsane anterior en cuanto a: SISTEMA DE AGUAS NEGRAS: Mostramos a la estimable administración, cómo el precio ofrecido es SEGURO y contempla todos los alcances solicitados en este apartado de la tabla de cotización. Es válido presentar valores unificados según criterios de cada oferente. En este acto, se aclara que nuestra consideración para el alcance de SISTEMA DE AGUASNEGRAS es RAZONABLE Y EQUILIBRADO por precio de mercado obtenido en apertura" (hecho probado 11).; además, remite a un cuadro en donde no se visualiza suma alguna para los ítemes 14.1,14.3, 14.4 y 14.7 y finaliza con la indicación de "PRECIO SEGURO" (hecho probado 11). Así las cosas, de la lectura de la segunda subsanación se tiene que la empresa no brinda mayor explicación respecto del punto 13.3, más allá de la posibilidad de presentar valores unificados, del señalamiento a que está considerado en el 13.2 y que su precio es seguro. Tal omisión contrasta con el hecho de que para otras actividades como las del sistema de aguas negras, por ejemplo, sí brinda un detalle y explica que su oferta unifica en la actividad 16.2 varias actividades y brinda cierto desglose (hecho probado 11). De todo lo que viene dicho, es lo cierto que no se atendió en sede administrativa lo solicitado por la Administración en cuanto a la presentación de mayor información y desglose de lo cotizado, cuando resultaba legítimo que la Administración licitante tuviera dudas de lo que se estaba cotizando ante renglones o actividades sin un monto definido. Pese a que el cuestionamiento se trae a esta sede, la empresa Constarq S.A no brinda mayor explicación de cómo se suple un vacío en el no señalamiento de un monto en el renglón 13.3, con lo cotizado en el 13.2 –por supuestamente estar considerado en este último-, y tan siquiera explica para los renglones en que no se consigna monto para

la línea 14, cómo se suplen tales vacíos. La Administración en dos ocasiones solicitó la presentación de desgloses y tales desgloses para las actividades 14.1,14.3, 14.4 y 14.7 nunca se presentaron, y su posición resulta inconsistente puesto que sí presenta desgloses para algunas actividades y para las anteriormente dichas no. Incluso es hasta que atiende la audiencia que le fue conferida que manifiesta que el renglón 14.7 está contenido en otro, el 14.2, ello, sin mayor explicación ni desglose, y respecto de la omisión para las actividades 14.1, 14.3 y 14.4 se limita indicar que no debía cotizarlos por no estar contemplado en planos, sin embargo, en el caso del renglón 14.1 –por ejemplo- se tiene que en la tabla de actividades corresponde a drenajes y registros dentro de la actividad 14 Sistema de aguas negras, a nivel de cartel, en las especificaciones técnicas (archivo Especificaciones técnicas Palimpsesto II.zip, carpeta "Especificaciones técnicas Palimpsesto II", carpeta "Planos y especificaciones técnicas", carpeta "Palimpsesto II"), en las especificaciones mecánicas "Especificaciones Mecánicas Palimpsesto 2.pdf" en la página 6 /18 está lo concerniente a sistema de aguas negras y se ubican los puntos 1.1.3 "Drenajes de Piso para Red de Aguas Negras y 1.1.4 "Registros de Piso". Ahora, cuando se observa el plano "PALIMPSESTO I-MECANICOS.pdf" en la simbología mecánica página 7/8 se hace referencia a la simbología RP que es el "REGISTRO DE PISO, BRONCE DE DIÁMETRO INDICADO. REF: HELVEX", y en la lámina 2 se visualiza el RP ([2.Información de cartel], [Versión actual], [F. Documento del cartel], Especificaciones técnicas Palimpsesto II.zip, Planos y especificaciones técnicas, Palimpsesto II, PALIMPSESTO I-MECANICOS.pdf y Especificaciones mecánicas Palimpsesto 2.pdf). Así, no encuentra este órgano contralor sustento para no desglosar la totalidad de las actividades respecto de las cuales la Administración solicitó e insistió en la presentación de desglose ante la omisión de un monto para tales actividades en la cotización. Adicionalmente, si bien la empresa Constarq S.A. alega que el consorcio Proyekta-Progresa también indicó en la tabla de actividades que algunos renglones estaban contemplados en otros, se tiene que ello es así, pero tal indicación fue advertida desde oferta de manera expresa y clara para cada uno de los renglones de actividades (hecho probado 4.2), de conformidad con la obligación estipulada a nivel cartelario. El artículo 25 del RLCA dispone que "*el precio deberá ser cierto y definitivo, sujeto a las condiciones establecidas en el cartel o pliego de condiciones*", sin embargo, ante omisiones respecto de lo cotizado en varias de las actividades según fue expuesto, no se cuenta con un precio cierto y definitivo ya que no hay explicaciones ni desglose. Lo anterior, pese a que desde el

cartel se dispuso que debían ser llenadas todas las actividades, y si alguna no se contemplaba, tenía que ser advertido desde oferta en cuál actividad estaba considerado el monto correspondiente, y siendo que tal disposición no fue atendida, no se cuenta con certeza el alcance de la oferta, de lo efectivamente cotizado, lo que implica la inelegibilidad de la oferta. Al respecto, en la resolución No. R-DCA-0186-2019 de las 08:50 horas del 26 de febrero de 2019, este órgano contralor señaló: "(…) *con posterioridad al plazo de recepción de ofertas, no es posible modificar las propuestas, pero sí se pueden presentar aclaraciones, ya sea por iniciativa de los oferentes o a solicitud de la Administración, ello según lo dispuesto en el artículo 79 del RLCA. Ahora bien, este órgano contralor ha venido delimitando los alcances que en la práctica debe dársele al instituto de la subsanación, por cuanto de acuerdo con lo establecido en el artículo 80 del RLCA se considerará que un error u omisión de la oferta es subsanable cuando, la corrección no implique variación de los elementos esenciales de la oferta, o no otorgue ventaja indebida al oferente, lo cual debe determinarse de acuerdo a las particularidades de cada caso en concreto. Los aspectos que pueden subsanarse no deben resultar disponibles por las partes, ya sea porque se trata de acontecimientos acaecidos de previo al momento de la apertura de ofertas y que por tanto mediante la subsanación solamente se busca probar la existencia de ese hecho, o bien porque se busca aclarar alguna información, dato o manifestación que ya constaba de por sí desde la oferta*. (…) *En ese mismo sentido, las aclaraciones que podrán hacerse durante el procedimiento siempre deben poder ligarse a las manifestaciones y condiciones originalmente planteadas en la oferta. Bajo esa línea, considera esta Contraloría General que la subsanación debe tratarse de aspectos que en forma clara y contundente se hayan explicitado desde la oferta, de manera que no se preste la subsanación como un mecanismo para sorprender a la Administración y a los demás oferentes con construcciones que permitan cumplir tardíamente con algún aspecto que no se presentó desde el inicio. Así por ejemplo, este órgano contralor no ha considerado aceptable la posibilidad de que mediante subsanación se indique que se asume el faltante respecto a la cantidad cotizada, sin variar el precio originalmente propuesto, cuando ello no se desprenda claramente desde la oferta, señalándose en la resolución No. R-DCA-913-2018 del 18 de setiembre de 2018 en lo que interesa:* "(…) *si la intención original del oferente era cobrar un monto menor por la* <u>*totalidad*</u> *de la cantidad de metros cúbicos requerida para el ítem, debió indicarlo de forma expresa desde la presentación de su oferta y no de forma posterior a la apertura de las ofertas* (…)*."*

En similar sentido, es conveniente traer a colación lo dispuesto en la resolución No. R-DCA-1132-2018 del 27 de noviembre de 2018, respecto a que: "Así las cosas, y si bien el adjudicatario pudo haber señalado para el rubro gastos administrativos 0, era en su oferta donde debió hacerse tal precisión. Y es que no debe olvidarse que en los cuadros antes señalados, de modo expreso se consideró lo correspondiente a "monto total de gastos administrativos" y "porcentaje gastos administrativos", de ahí que desde oferta debieron darse las explicaciones para conocer que el monto y porcentaje correspondientes se encontraba contenido en otro extremo, despejando así cualquier sombra de oferta incompleta."(…)*Ahora bien, para tener como posible los alcances de dicha subsanación, resultaría necesario que desde la propia oferta fuera factible desprender la intención de cotizar bajo esos términos. Lo anterior por cuanto, de otra forma, no se estaría frente a un aspecto no disponible para las partes, dado que al no haberse delimitado en la oferta la voluntad de reflejar el porcentaje de hinchamiento en el precio y no en las cantidades, se abre la posibilidad de construir el cumplimiento de un aspecto que no necesariamente se había cumplido desde la oferta*. (…) *desde la oferta se debió haber advertido la forma en que se estaba contemplando el porcentaje de hinchamiento por cuanto la memoria de cálculo por sí misma no permite desprender dicha intención."*Así las cosas, siendo que la oferta de la empresa Constarq S.A. resulta inelegible, se impone declarar <u>sin lugar</u> el recurso interpuesto por ella en contra del acto de adjudicación de la licitación de referencia.**B. Sobre la inelegibilidad de la adjudicataria. Variación de la oferta.** El <u>consorcio Proyekta-Progresa</u> se refiere a que en la subsanación 220.837 se le solicitó al consorcio adjudicatario presentar el desglose de la línea 1.1 Confección de bodega de 40m2 ya que el monto cotizado es oneroso y respondió que el costo es correcto ya que buscaba una alternativa para la Administración con construcción de inodoros. Indica que luego, la Administración le solicitó indicar que si la empresa no consideró las cabañas, si correría con los gastos porque no se aceptaba construcción de inodoros con agua. Indica que respondieron que el punto 1.2 de alquiler de cabaña sería asumido en su totalidad y no alteraría costo de oferta. Estima el consorcio Proyekta-Progresa que el adjudicatario admite que no consideró en su oferta ese costo de seguridad ambiental en el presupuesto y ante la consulta de la Administración acepta incluirlo en su precio. Indica que pasó de no presupuestar, a incluir el costo de mantenimiento de cabañas sanitarias en su presupuesto alterando los costos directos del proyecto y disminuyendo su utilidad. Señala que la

inclusión del rubro conlleva un costo adicional que influye en el precio cotizado y posible variación de precio y ventaja indebida, ya que se admite que debe incurrir en gastos adicionales e implica una manipulación de la estructura de costos para poder mantener el precio total invariable. Insiste en que fue expresamente declarado por el adjudicatario que no contempló utilizar cabañas sanitarias para mantener la higiene del proyecto y acepta implícitamente que debe incurrir en gastos adicionales porque no contempló presupuesto para este rubro. Ello implica manipulación de la estructura de costos para mantener el precio total invariable. La Administración señala que en acatamiento del principio de conservación de la oferta,solicitó varias subsanaciones a los oferentessobre información omisa, y quedó satisfecha con la respuesta presentada, dado que se recibirán de conformidad con lo solicitado en planos constructivos y especificaciones técnicas del cartel de contratación, sin que esto significara un costo adicional. La adjudicataria indica que en relación con el subsane con Nro. de solicitud 220837, éste iba dirigido a las tres empresas que llegaron a la etapa de evaluación de las ofertas, incluidas ambas recurrentes, con lo cual queda claro que la Administración no otorgó ninguna ventaja indebida al consorcio adjudicatario, sino que solicitó aclaraciones de aspectos de la tabla de pagos a todas por igual. No obstante, Proyekta-Progresa menciona en su apelación que hubo variación en la oferta por parte del consorcio en el rubro de Cabañas Sanitarias, con lo cual,-estima- está en un completo error, ya que según respuesta al subsane en mención, dicho presupuesto si fue considerado desde el inicio en la misma actividad de “Preliminares” y se contestó expresamente la consulta realizada por la Universidad de Costa Rica, de que efectivamente se había contemplado presupuesto para cubículos de inodoros, ante la directriz de cabaña sanitaria, dicho presupuesto se trasladaría al alquiler de las mismas automáticamente sin variación de la oferta, esto por cuanto no se está variando en nada el fin último de las cubículos o de las cabinas, el servicio estácontemplado. Indica que su oferta consideró una forma más expedita que no fue aceptada por la Administración, pero que al final, fuera con cubículos o cabinas el costo del servicio sanitario se encuentra cotizado, sin deferencia alguna para la Administración y el costo del proyecto por cualquiera de las dos. Insiste en que la recurrente no aportó prueba idónea alguna para demostrar su decir, estima que son simples apreciaciones subjetivas sin prueba idónea alguna, o lo que es lo mismo, es un argumento sin fundamentación técnica o jurídica alguna, lo que hace que el argumento deba ser rechazado. Afirma que su tabla de pagos estaba completa en su totalidad, como se puede

detallar en la oferta disponible en el expediente electrónico.**Criterio de la División**: como punto de partida se tiene el contenido de la oferta del consorcio adjudicatario, donde se observa que en la tabla de desglose de oferta, correspondiente a la tabla de actividades, para el renglón “1.2 Alquiler de cabaña sanitaria por x meses” no indicó monto alguno en el costo por unidad, y señaló un total de 0,00, y para la línea “1.1. Confección de bodega de 40 m2”, indicó la cantidad de 1, unidad “global” y consignó el costo por unidad de 1,500,000,00 y un total de 1, 500,000,00 sin mayor señalamiento adicional (hecho probado 3). Es a partir de tales señalamientos desde oferta que la Administración, en la primera solicitud de subsanación, No. 220837 del 08 de noviembre de 2019 dirigida al consorcio le indicó: “*Área Civil // 1-Indicar si el costo de la línea:1.2 Alquiler de cabaña sanitaria por 3 meses; está dentro del presupuesto estimado // Área Arquitectónica // 1-Presentar desglose de la línea: 1.1 Confección de bodega de 40m2 ya que el monto cotizado es oneroso*” (hechos probados 6 y 6.1). Ante ello,el consorcio manifiesta: “*1. Área Civil //1-Indicar si el costo de la línea: 1.2 Alquiler de cabaña sanitaria por 3 meses., está dentro del presupuesto estimado. / Respuesta: El costo de la línea 1.2 es correcto debido a que nuestra representada tiene como preferencia buscar la alternativa con la UCR para construir dos cubículos de inodoros con agua ya que nos parece que las cabañas sanitarias son menos higiénicas. /2. Área Arquitectónica // 1-Presentar desglose de la línea: 1.1. Confección de bodega de 40 m2. Ya que el monto cotizado es oneroso* (…) *Respuesta: Del punto 1.1 presentamos desglose:*

	ESTRUCTURA DE COSTOS				
	LISTA MATERIALES PARA BODEGA				
1	MATERIALES	CANT	UNID	UNITARIO	MONTO
	Alfagías	40.00	c/u	5,400	216,000.00
	Cemento	4.00	sacos	6,000	24,000.00
	Clavos	4.00	kg	1,500	6,000.00
	Reglas	21	c/u	1,600	33,600.00
	Bisagras	3.00	pares	1,000	3,000.00
	Candados	4.00	c/u	12,000	48,000.00
	Lámina HG 28	56.00	c/u	9,000	504,000.00
	Lastre	2.00	m3	14,000	28,000.00
	Inodoros	2	c/u	40,000	80,000.00
	Arena	1	m3	12,000	12,000.00
	Tubería 3'' PVC	3	c/u	9,000	27,000.00
	Tubería 1/2'' PVC	3	c/u	5,000	15,000.00
	Otros materiales	1	glb	25,000	25,000.00
	TOTAL, MATERIALES				**1,021,600.00**
2	**MANO DE OBRA**				**150,000.00**
	SUBTOTAL 1				**1,171,600.00**
3	Mano de obra indirecta				3,000.00
4	Cargas Sociales				68,850.00
5	Acarreo				40,864.00
6	Equipo y Herramienta				20,432.00
	SUBTOTAL 2				**133,146.00**
	Utilidad y Administración				195,711.90
	TOTAL				**₡ 1,500,457.90**

(hecho probado 7). Sin embargo, al no estar satisfecha la Administración con la respuesta que el consorcio brinda, en una segunda solicitud de subsanación indicó: “*Área civil// 1-Indicar si el costo de la línea: 1.2 Alquiler de cabaña sanitaria por 3 meses., está dentro del*

presupuesto estimado.// Si la empresa no consideró el costo de las cabañas sanitarias, favor indicar que de resultar adjudicada deberá correr con el costo de estas, la Universidad no acepta la propuesta de construir cubículos de inodoros con agua"(hechos probados 9 y 9.1). En atención a lo anterior, el consorcio responde: *"En caso de ser adjudicada mi representada en el proyecto en participación el punto 1.2 de alquiler de cabaña sanitaria sería asumido en su totalidad por lo que no alteraría el costo de la oferta presentada"* (hecho probado 10).De lo expuesto, destacan varios elementos importantes: que en uno de sus renglones no consignó un precio y no realizó mayor señalamiento al respecto y es con ocasión de un requerimiento de información de la Administración que justifica el precio de un renglón (actividad 1.1) indicando que allí se contempla el contenido económico del renglón respecto del cual no había señalado un monto (actividad 1.2) y que asumirá el punto 1.2 de alquiler de cabaña sanitaria en su totalidad, ello, pese a no haber contemplado el renglón 1.2 propiamente, ya que según su explicación, el costo por la construcción de baños estaba considerado en otro renglón. Ello conduce a observar el desglose que realizó de la actividad 1.1. en donde se observa por ejemplo inodoros y tuberías, con lo cual podría entenderse que allí se contemplan los aspectos propios de la construcción de baños, sin embargo, es lo cierto, que con ocasión de las subsanaciones, el consorcio ha brindado información tal que implica la modificación de lo originalmente ofertado, ya que se entiende que con el mismo presupuesto contemplado originalmente va a asumir las cabañas sanitarias, sin embargo, no desarrolla cuál es el impacto de esta variación en el precio originalmente cotizado, es decir, modifica la oferta sin una justificación monetaria o ejercicio económico que acredite la equivalencia de una u otra, del alquiler de cabañas con la construcción de baños, para tener por demostrada que no hay una afectación en el precio. Al no contar con dicha información se podría generar una ventaja indebida para el consorcio toda vez que al no haber realizado mayores señalamientos desde oferta de que la línea 1.2 estaba contemplada en la 1.1 y al no explicar cómo le resulta lo mismo en términos económicos el alquiler de cabañas sanitarias y la construcción de inodoros, no acredita cómo el traslado del monto de los renglones de la actividad 1.1 (inodoros, tuberías y otros), es suficiente para el alquiler del punto 1.2 ya que podría estar variando su precio a fin de ajustarlo al requerimiento de la Administración. Sobre el particular, conviene considerar lo expuesto por este órgano contralor en resolución No. R-DCA-2016-2010 de las 10:00 horas del 21 de diciembre de 2010, donde indicó:"*El segundo párrafo del artículo 26 referido, contempla la facultad de la*

Administración de pedir información adicional relacionada con el cálculo de precios incorporados en la oferta, pero, se entiende que ello no implica que se pueda aceptar, subsanar o corregir en aquellos supuestos donde se genere una ventaja indebida, entendida como manipulación de la estructura de precio, salvo que se trate de aspectos que en forma clara y contundente se hayan explicitado desde la presentación de la oferta, en cuyo caso se podría valorar por parte de la Administración la posibilidad de la subsanación. En el último supuesto señalado el costo incorrectamente ubicado debe estar claramente identificado y por lo tanto no sujeto a interpretación por parte del mismo oferente, lo cual vendría a generar esa ventaja indebida que impediría la posibilidad de la subsanación y por lo tanto la exclusión de la oferta. (…) *La posibilidad de subsanación debe basarse en el principio de buena fe, lo cual implica que sólo se puede variar lo que normativa y técnicamente es posible y según información que esté claramente identificada en la oferta, pues de esa manera se evita que se sorprenda a la Administración con información que desde el inicio no se sabía*." De lo que viene dicho, se tiene que la oferta del consorcio adjudicatario posee un vicio tal quela torna en inelegible y ante ello se impone declarar la nulidad del acto de adjudicación. Finalmente se ha de indicar que el artículo 191 del RLCA dispone: "*La Contraloría General de la República emitirá su fallo confirmando o anulando, total o parcialmente, sin que para ello sea preciso que examine todas las articulaciones de las partes cuando una sola o varias de éstas sean decisivas para dictarlo*", ante lo cual, omite este órgano contralor referirse a la restantes argumentaciones planteadas por las partes al carecer de interés práctico.----------

PORTANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política,28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa**,** 182 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por el **CONSORCIO PROYEKTA-PROGRESA** y el presentado por la empresa **CONSTARQ S.A**., ambos en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2019LA-000021-0000900001** promovida por la **UNIVERSIDAD DE COSTA RICA** para la contratación de "PALIMPSESTO II, recuperación de las áreas verdes de los edificios administrativos y construcción de edificio de parqueo", recaído a favor del consorcio integrado por las empresas **CONSTRUCTORA HIDALGO CÁRDENAS S.A Y**

RECUBRIMIENTOS Y CONSTRUCCIONES REYCO S.A. por un monto de ¢797.132.387,00 para obra y ¢57.687.735,13 para imprevistos de diseño. **2) ANULAR DE OFICIO** el acto de adjudicación de la citada **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2019LA-000021-0000900001** promovida por la **UNIVERSIDAD DE COSTA RICA** para la contratación de "PALIMPSESTO II, recuperación de las áreas verdes de los edificios administrativos y construcción de edificio de parqueo". **3)** 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

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

ORIGINAL FIRMADO

Elard Ortega Pérez
Gerente Asociado

Estudio y redacción: María Jesús Induni Vizcaíno y Mauricio Madrigal Rivas.
NI: 36220, 36301, 36305, 184, 186, 201, 1602, 1648, 1650, 1668, 1660, 1749, 2887, 3423, 3434, 3435, 3468, 3494.
NN: 02918 (DCA-0681-2020)
G: 2019004798-3

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA
SAN JOSE - COSTA RICA