



## R-DCA-00888-2021

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.** San José, a las trece horas cuarenta y cinco minutos del doce de agosto de dos mil veintiuno.-----

**RECURSOS DE APELACIÓN** interpuestos por la empresa **CONSTRUCTORA ARPO S.A.** y por el **CONSORCIO PROYEKTA - PROGRESA** en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2020LA-000020-0000900001** promovida por la **UNIVERSIDAD DE COSTA RICA** para la “Escuela de Artes Plásticas, readecuación estructural”, acto recaído a favor de la empresa **PYP CONSTRUCCIONES SOCIEDAD ANÓNIMA** por el monto de \$1.183.200. -----

### RESULTANDO

**I.** Que el día primero de junio del dos mil veintiuno, la empresa Constructora Arpo Sociedad Anónima y el Consorcio Proyekta-Progres, presentaron ante la Contraloría General de la República, recursos de apelación en contra del acto de adjudicación de la licitación abreviada No. 2020LA-000020-0000900001 promovida por la Universidad de Costa Rica.-----

**II.** Que mediante auto de las diez horas ocho minutos del quince de junio de dos mil veintiuno, esta División otorgó audiencia inicial a la Administración licitante y al adjudicatario, con el fin de que manifestaran por escrito lo que a bien tuvieran con respecto a los alegatos formulados por los apelantes, y ofrecieran las pruebas que consideraran oportunas. Asimismo, se otorgó audiencia a las firmas: 1) Ajip Ingeniería LTDA, 2) Acero & Concreto S.A., 3) Consorcio Constructica – Lema, 4) Constarq S.A., 5) Fundación Promotora de la Vivienda, 6) Molina Arce Construcción y Consultoría S.A., 7) Saga Ingeniería S.A – Susesa S.A. y 8) Constructora Arpo Sociedad Anónima, de lo señalado en su contra por parte del consorcio Proyekta-Progres. Dicha audiencia fue atendida únicamente por la empresa Ajip Ingeniería LTDA, la Universidad de Costa Rica, la empresa adjudicataria; P y P Construcciones S.A., y la empresa Constructora Arpo Sociedad Anónima, mediante escritos incorporados al expediente de apelación.-----

**III.** Que mediante auto de las doce horas treinta minutos del veinticinco de junio del dos mil veintiuno, se otorgó audiencia especial a la empresa Constructora Arpo Sociedad Anónima y el Consorcio Proyekta-Progres, para que se atendieran las argumentaciones planteadas por la adjudicataria en contra de sus ofertas al momento de atender la audiencia inicial. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.-----

**IV.** Que mediante auto de las siete horas cuarenta minutos del veintidós de julio de dos mil veintiuno, de conformidad con el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se otorgó audiencia a la Universidad de Costa Rica para que se refiera sobre la modalidad de cotización del precio del procedimiento. Asimismo, se le otorgó audiencia con el fin que indicara si contaba con la posibilidad de inyectar presupuesto al procedimiento de contratación de Licitación Abreviada No. 2020LA-000020-0000900001, para cubrir el precio ofertado por el Consorcio Proyekta-Progres. Dicha audiencia fue atendida mediante oficio No. OS-1075-2021 y OS-1126-2021, ambos de veintisiete de julio del dos mil veintiuno y que constan en el expediente de apelación.-----

**V.** Que mediante auto de las trece horas con veintidós minutos del veintidós de julio del dos mil veintiuno, se prorrogó el plazo para resolver los presentes recursos, por el plazo de diez días hábiles adicionales al vencimiento del plazo inicial.-----

**VI.** Que mediante auto de las nueve horas trece minutos del veintiocho de julio de dos mil veintiuno, se concedió audiencia a todas las partes, para que se refirieran únicamente a lo indicado por la Administración mediante oficio No. OS-1075-2021 de fecha veintisiete de julio dos mil veintiuno. Dicha audiencia fue atendida únicamente por el Consorcio Proyekta-Progres, la empresa adjudicataria; P y P Construcciones S.A., y la empresa Constructora Arpo Sociedad Anónima, mediante escritos incorporados al expediente de apelación.-----

**VII.** Que de conformidad con el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, la audiencia de conclusiones es de carácter facultativo, por lo que a efectos de la tramitación del recurso, es necesario señalar que este órgano contralor estimó innecesario realizar la audiencia citada en este caso, en el tanto con los documentos que constan en el expediente del recurso de apelación, así como en el expediente administrativo del concurso, se cuenta con los elementos suficientes para resolver el presente asunto.-----

**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. SOBRE LOS PLAZOS PARA RESOLVER.** En relación con los plazos para resolver el presente recurso de apelación, debe considerarse lo indicado en la resolución del Despacho Contralor de las veinte horas del dieciocho de junio del dos mil veintiuno, que en razón de la falla generalizada de los servidores institucionales virtuales; para los efectos de la contabilización de los plazos para resolver los asuntos en trámite dispuso:

*“1. Suspender de manera general el plazo para las actuaciones a cargo de la Contraloría General a partir del día dieciocho de junio de dos mil veintiuno y hasta que se restablezcan los servicios institucionales. 2. Una vez se restablezcan los servicios institucionales se entenderá levantada la suspensión del plazo y se procederá con las notificaciones respectivas.”* Con respecto a la reparación de la citada falla y el restablecimiento de los sistemas, consta el aviso al público en general que fue publicado el día veintiuno de junio de dos mil veintiuno en la página web de la Contraloría General, el cual puede consultarse en el sitio <https://www.cgr.go.cr/07-cgr-varios/avisos.html> y que en lo que interesa indica: *“a partir de hoy lunes 21 de junio de dos mil veintiuno, se dan por restablecidos los sistemas institucionales, los cuales se encuentran operando con absoluta normalidad. Los recursos, gestiones y demás escritos ingresados durante la suspensión de los servicios, que por tal razón no pudieron ser registrados oportunamente se consignarán en Contraloría General de la República en la solución tecnológica - gestión documental- conservando la fecha y hora del respectivo envío”*. De conformidad con lo anterior, se tiene por suspendido el plazo para resolver la presente gestión durante el día viernes dieciocho de junio únicamente, y en consecuencia se tiene por emitida en tiempo la presente resolución.-----

**II. 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 SICOP, al cual se accede por medio del sitio <http://www.sicop.go.cr/index.jsp> en el apartado de expediente electrónico 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 la Universidad de Costa Rica promovió la licitación abreviada 2020LA-000020-0000900001 cuyo objeto es “Escuela de Artes Plásticas, Readecuación Estructural”. (Ver punto 2. Información de Cartel, renglón 2020 LA-000020-0000900001 [Versión Actual], en el expediente administrativo del concurso en el Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP). **2)** Consta de la oferta presentada por la empresa Constructora Arpo Sociedad Anónima, que en esta no se hace referencia alguna a subcontratos. (Ver el expediente electrónico de la contratación en formato digital en SICOP al cual se accede en el sitio [www.sicop.go.cr](http://www.sicop.go.cr) / indicando el número de procedimiento/ ingresando a "Apartado [3. Apertura de Ofertas] / [Partida 1] / [Consultar] / [CONSTRUCTORA ARPO SOCIEDAD ANONIMA] / [Consulta de ofertas]). **3)** Consta que la empresa Constructora Arpo Sociedad Anónima, remitió oficio de aclaración a su oferta en fecha 22 de octubre de

2020, el cual indica: “El suscrito Jonathan Calvo Garbanzo, mayor, soltero, Administrador, vecino de Desamparados, portador de la cédula de identidad número: 1-1089-0687, en mi condición de REPRESENTANTE LEGAL de la empresa CONSTRUCTORA ARPO S.A. cédula jurídica 3-101-584025 con domicilio en San José Santa Ana del Restaurante Ceviche del Rey 100 metros norte 200 metros este, manifiesto: PRIMERO: Se informa el % de subcontratación contenido en la oferta de mi representada. SEGUNDO: Justificación Actividad: 3.3.1 Refuerzo Fibra Carbono Porcentaje de subcontratación: 11,80% Monto: ₡ 79.800.000,00. El contenido de la línea se subcontratará parcialmente, siendo la mano de obra de instalación del sistema único subcontrato de nuestra propuesta.”(Ver el expediente electrónico de la contratación en formato digital en SICOP al cual se accede en el sitio [www.sicop.go.cr](http://www.sicop.go.cr) / indicando el número de procedimiento/ ingresando a "Apartado [3. Apertura de Ofertas] / [Partida 1] / [Consultar] / [CONSTRUCTORA ARPO SOCIEDAD ANONIMA] / [Consulta de subsanación / aclaración de oferta] / [Título: Se adjunta subsanación 724202000000047]). 4) Consta del análisis legal de las ofertas, emitido el 20 de noviembre de 2020, lo siguiente respecto a la oferta presentada por la empresa Constructora Arpo Sociedad Anónima: “(...) Notas [...] 4. La oferta No. 11 de Constructora Arpo, S.A., no cumple técnicamente con lo solicitado en el cartel al no presentar la empresa subcontratada para los trabajos de media tensión.” (Ver el expediente electrónico de la contratación en formato digital en SICOP al cual se accede en el sitio [www.sicop.go.cr](http://www.sicop.go.cr) / indicando el número de procedimiento/ ingresando a "Apartado [3. Apertura de Ofertas] / [Estudio Técnico de las ofertas] / [Consultar] / [CONSTRUCTORA ARPO SOCIEDAD ANONIMA] / [No cumple] / [No cumple] / [Documento adjunto denominado “Adjudicación Artes Plásticas.zip”, documento denominado “Estudio legal 2020LA-000020-0000900001.pdf]). 5) Consta que la empresa Constructora Arpo Sociedad Anónima remitió de oficio aclaración a su oferta en fecha 24 de noviembre de 2020, la cual indica: “(...) La presente subsanación de parte, se realiza en respuesta al análisis de ofertas denominado Estudio Técnico y Legal de Ofertas, número de secuencia 689461, específicamente el archivo denominado Adjudicación Artes Plásticas.zip preparado por la Administración en la cual se imputa como incumplimiento el no contar con un subcontratista para el caso de los trabajos de mediana tensión. Ante esta situación, debemos manifestar que por un error material involuntario, al momento de preparar la oferta, se omitió incorrectamente agregar a la empresa ALTA SANCHEZ SOCIEDAD ANONIMA, cédula de persona jurídica 3-101-397757, quien será la encargada de realizar los trabajos de media tensión. En este caso,

tal y como se adjunta a la presente declaración, el porcentaje de subcontratación es del 3.47% con lo cual cumple con el máximo permitido en el artículo 69 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Sin embargo, por un error material involuntario, al momento de armar la oferta y el subsane 1, se omitió agregar a la empresa ALTA SANCHEZ S.A, lo cual se viene a subsanar en este instante. Respecto a la posibilidad de subsanar las listas de subcontratistas, la resolución R-DCA-0863-2017, del 20 de octubre de 2017, de la Contraloría General de la República indica (...)“...Solicitamos que se considere esta subsanación y se proceda a revisar técnicamente nuestra oferta, quien obtendrá el puntaje más alto, siendo entonces la mejor oferta y la que mejor satisface el interés público.” (Ver el expediente electrónico de la contratación en formato digital en SICOP al cual se accede en el sitio [www.sicop.go.cr](http://www.sicop.go.cr) / indicando el número de procedimiento/ ingresando a "Apartado [3. Apertura de Ofertas] / [Partida 1] / [Consultar] / [CONSTRUCTORA ARPO SOCIEDAD ANONIMA] / [Consulta de subsanación / aclaración de oferta] / [Título: Se solicita adjuntar al expediente 7242020000000059]).

6) Consta de la recomendación técnica de adjudicación lo siguiente respecto a la oferta presentada por la empresa Constructora Arpo Sociedad Anónima: “(...) RECOMENDACIÓN DE ADJUDICACIÓN No. UADQ 313 2020 / LICITACIÓN ABREVIADA No. 2020LA-000020 0000900001 / ESCUELA DE ARTES PLÁSTICAS, READECUACIÓN” / Oferta No. 11 Constructora Arpo, S.A. A.: no cumple legalmente con lo solicitado en el cartel debido a que, según el listado de subcontratistas presentado, no se incluye a una empresa autorizada para los trabajos de media tensión que requiere el cartel, por lo anterior y en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución R DCA 0988 2019, se procede con la exclusión de la oferta. (...) La oferta No. 11 de Constructora Arpo, S.A., mediante subsanación de oficio indicó que el único subcontrato propuesto en la oferta correspondía a la mano de obra del refuerzo de la fibra de carbono. / • En el alcance del proyecto, como se observa en planos y especificaciones de esta contratación, se encuentran trabajos eléctricos a realizar como la colocación de un poste y un transformador (ítem 10 del desglose de oferta correspondiente a sistema eléctrico), los cuales, a su vez requieren ser realizados mediante subcontratos a empresas autorizadas por la CNFL, no siendo el oferente una de ellas según se logró verificar en la lista de empresas particulares autorizadas para la construcción de obras eléctricas se ubica en el sitio [www.cnfl.go.cr](http://www.cnfl.go.cr) / • La Contraloría General de la República en la resolución R DCA 0988 2019, señala: “...De frente al incumplimiento indicado debemos acudir al artículo 185 RLCA, en el tanto le correspondía al Consorcio adjudicatario demostrar de manera veraz,

que su plica cumplía con los requerimientos cartelarios y la normativa vigente, demostrando que desde la presentación de su oferta cumplía con el requerimiento de aportar el listado de subcontratistas y el porcentaje de participación de cada uno de ellos, aspecto que sin embargo pretende cumplir en esta etapa procesal sin que logre demostrar cómo esa distribución se encontraba desde oferta, por lo que lleva razón el apelante al atribuir el incumplimiento sobre la no presentación del listado de subcontratación y en consecuencia procede declarar con lugar el recurso en cuanto a este extremo. Ello coloca a la oferta de la firma adjudicataria en una condición de inelegible, motivo por el cual debe ser excluida del proceso...” (Subrayado no es del original). Por lo anterior, la Administración procede a descalificar del concurso a la oferta No. 11 de Constructora Arpo, S.A., considerando que, según el listado de subcontratistas presentado, no se incluye a una empresa autorizada para los trabajos de media tensión que requiere el cartel, aspecto insubsanable según la jurisprudencia emitida por la Contraloría General de la República. (Ver el expediente electrónico de la contratación en formato digital en SICOP al cual se accede en el sitio [www.sicop.go.cr](http://www.sicop.go.cr) / indicando el número de procedimiento/ ingresando a "Apartado [4. Información de Adjudicación] / [Recomendación de Adjudicación] / [Consultar] / [Documento adjunto denominado "Acto de Adjudicación LA.zip", documento denominado "Recomendación de adjudicación 2020LA-000020-0000900001 Artes Plásticas FINAL- 1.pdf]). 7) Que en la oferta de la empresa PYP Construcciones S.A., consta la siguiente información; “Escuela de Artes Plásticas-Readecuación Estructural. Oferente: P y P Construcciones S.A. Desglose de oferta.-----

Desglose de oferta						
PARTIDA		CANTIDAD	UNIDAD	UNITARIO	COSTO	TOTAL
1.1	PRELIMINARES	Carreterías Perimetrales	212.0	m	4.16	882.36
1.2		Limpieza Inicial	4935.9	m2	0.16	798.71
1.3		Instalaciones Provisionales	1.0	gb	1,230.62	1,230.62
1.4		Revolucion	1.0	gb	354.61	354.61
2.1	DEMOLICIONES	Demolicion Estructural	1.0	gb	34,711.58	34,711.58
2.2		Eliminar Muestreo Existente	1.0	gb	1,547.18	1,547.18
2.3		Eliminar toda Cantata existente	1.0	gb	278.33	278.33
2.4		Eliminar Puertas Existentes	1.0	gb	457.26	457.26
2.5		Demolicion Cielos Existentes	1.0	gb	2,939.94	2,939.94
2.6		Eliminar Rotacion existente	1.0	gb	35.79	35.79
2.7		Eliminar Luminarias Existentes	1.0	gb	4,654.87	4,654.87
2.8		Eliminar Piedritas Existentes	1.0	gb	4,062.60	4,062.60
2.9		Eliminar Pavimentos Existentes	1.0	gb	6,636.19	6,636.19
2.10		Reparacion Veredones	1.0	gb	2,344.20	2,344.20
3.1.1	REFORZAMIENTO ESTRUCTUR/Fundaciones	Excavacion	865.10	m3	21.34	18,457.10
3.1.2		Bote	865.10	m3	6.06	5,200.41
3.1.3		Reforzo Placa PC-1	90.63	m3	1,191.76	108,009.19
3.1.4		Reforzo Placa PC-2	116.78	m3	1,477.73	172,524.54
3.1.5		Reforzo Placa PC-3	12.02	m3	750.33	9,019.74
3.1.6		Reforzo Placa RA-1	5.39	m3	623.25	3,359.30
3.1.7		Viga de Anclaje UA-1	1.90	m3	686.90	1,324.11
3.2.1		Columna C-1	19.06	m3	752.99	14,342.60
3.2.2		Columna C-2	12.79	m3	696.69	7,631.66
3.2.3		Columna C-3	0.53	m3	766.29	637.69
3.2.4		Columna C-4	9.68	m3	835.63	8,088.90
3.2.5		Columna C-5	2.91	m3	640.21	1,855.01
3.2.6		Viga entripiso Refuerzos	5.22	m3	814.94	4,263.98
3.2.7		Reforzo Columna Redonda	0.76	m3	1,860.33	1,401.06
3.3.1	Reforzo FIBRA CARBONO	Fibra Carbono	1.0	gb	487,462.03	487,462.03
4.1	PAREDES	Paredes de Durook Doble Panto	119.8	m2	43.87	5,256.78
4.2		Paredes Corta Fuego Tipo 1	33.9	m2	31.99	1,084.14
4.3		Paredes Corta Fuego Tipo 2	11.3	m2	17.97	203.27
5.1	CIELOS	Cielos Tipo 1	1290.0	m2	13.00	16,774.83
5.2		Cielos Tipo 2	42.5	m2	16.93	719.58
5.3		Recane existentes	1.0	gb	1,229.04	1,229.04
5.4		Piso Tipo D	155.1	m2	39.99	6,201.55
5.5		Piso Tipo E2 (enfriado incluido en Acabados)	41.7	m2	40.12	1,675.03
5.6		Piso porcelanico de 60x60 pulir. No aplica a acabado	1.0	gb	0.00	0.00
7.1	ACABADOS	Enfriados Porcelanato 30x30cm	193.0	m2	39.61	7,643.95
7.2		Pintura Matizada	1.0	gb	12,104.20	12,104.20
7.3		Pintura	1.0	gb	41,236.86	41,236.86
7.4		Repetos aferrados ( Paredes)	114.4	m2	20.14	2,304.28
7.5		Repetos Dena Golas	17.66	m2	17.66	311.27
7.6		Repetos Lavatos	1.0	gb	40.21	40.21
8.1	PUERTAS	Puertas tipo 1	10.0	un	556.24	5,562.42
8.2		Puertas tipo 2	4.0	un	343.50	1,374.00
8.3		Cierrespuertas	10.0	un	278.38	2,783.88
8.4		Inodoros Cacer 3/4", Ebony	24.0	un	326.73	7,841.00
8.5		Lavamanos Tipo C1	33.0	un	85.74	2,839.00
8.6		Lavamanos Tipo C2	8.0	un	94.40	755.20
8.7		Mingitorios Tipo D	13.0	un	409.54	5,324.00

9.5		Espejo Tipo E	16.0	un	168.06	2,688.98
9.6		Dispensador de Papel Tipo JL	18.0	un	44.67	803.99
9.7		Barra Discapitados Tipo B1	8.0	un	46.56	372.51
9.8		Barra Discapitados Tipo B2	8.0	un	44.93	359.44
9.9		Papelera Tipo P	25.0	un	64.71	1,617.74
9.10		Papelera Tipo P2	16.0	un	354.83	5,677.30
9.11		Grifera	1.0	glo	3,387.94	3,387.94
9.12		Particiones Sanitarias	1.0	glo	20,014.25	20,014.25
9.13		Muebles de Baño M-1	20.3	mi	303.48	6,151.60
10.1	SISTEMA ELECTRICO	Poste Nuevo	1.0	und	12,169.81	12,169.81
10.2		Transformador Pedestal	1.0	und	9,667.75	9,667.75
10.3		Canalizacion	1.0	glo	1,194.89	1,194.89
10.4		Cajas de registro	3.0	und	276.99	830.96
10.5		Pedestal Medidor	1.0	und	2,341.61	2,341.61
10.6		Foso transformador	1.0	und	2,621.70	2,621.70
11.1	SISTEMA SANITARIO	Tuberia 150 mm	63.5	mi	195.46	12,411.56
11.2		Tuberia 100 mm	105.0	mi	40.22	4,222.95
11.3		Tuberia 75 mm	42.0	mi	47.85	2,009.49
11.4		Tuberia 50 mm	401.1	mi	17.35	6,959.00
11.5		Cajas de registro	3.0	und	511.17	1,533.50
11.6		Pozos	1.0	und	1,124.83	1,124.83
11.7		Pozos por Clausurar	1.0	und	78.42	78.42
11.8		Drenajes a Piso	10.0	und	52.91	529.07
11.9		Seilos Corta Fuego	1.0	glo	553.57	553.57
12.1	SISTEMA POTABLE	Tuberia 13mm	141.0	mi	9.32	1,314.36
12.2		Tuberia 25mm	80.5	mi	9.66	777.60
12.3		Tuberia 32mm	118.0	mi	13.47	1,588.93
12.4		Tuberia 38mm	39.4	mi	15.22	599.63
12.5		Tuberia 50mm	84.3	mi	21.50	1,812.30
12.6		Valvulas	1.0	glo	1,441.69	1,441.69
12.7		Tanque Hidroneumatico No aplica según adaraciones	1.0	glo	0.00	0.00
12.8		Eliminador Golpe Ariete	1.0	glo	1,711.98	1,711.98
12.9		Tuberia 19mm	7.0	mi	9.26	64.85
13.0		Tuberia 63mm	4.0	mi	67.98	271.94
13.0		Tuberia 75mm	46.0	mi	49.49	2,276.70
13.1	ENTREGA	Entrega	1.0	glo	331.35	331.35
13.2		Limpieza	1.0	glo	331.35	331.35
A				Costo del proyecto	=====	1,160,000.00

**ESTRUCTURA DE COSTOS DE LA OFERTA (ÚNICAMENTE para reajuste de precios)**

$$Mo = CD\% + CLe\% + Cio\% + I\% + U\%$$

CDI	porcentaje total de los insumos directos	72.00
CL	porcentaje total de los insumos indirectos	12.00
CDm	porcentaje total de la mano de obra directa	3.00
CLm	porcentaje total de la mano de obra indirecta	3.00
I	porcentaje total de imprevistos	3.00
U	porcentaje total de utilidad	7.00

(Ver expediente electrónico en la dirección <http://www.sicop.co.cr/index.jsp> ingresando a [Concursos / número de procedimiento 2020LA-000020-0000900001](#) / [3. Apertura de Ofertas] – Apertura finalizada/ consultar/ Posición No. 2. P Y P CONSTRUCCIONES SOCIEDAD ANONIMA/ Oferta zip/ UCR Artes Plásticas desglose). **8)** Que en la oferta de la empresa PYP Construcciones S.A., consta la siguiente información: “Oferente: *PyP Construcciones, S.A.2020LA-000020-0000900001, ESCUELA DE ARTES PLÁSTICAS, READECUACIÓN ESTRUCTURAL Lista de Materiales y Equipos a exonerar.*-----

Detalle	Unidad medida	Cantidad
Pisos Porcelanato	m2	196,8
Cerrajería	ud	79
Particiones Sanitarias	gbl	1
Fibra de Carbono	gbl	1
Transformador	ud	1

(Ver expediente electrónico en la dirección <http://www.sicop.co.cr/index.jsp> ingresando a [Concursos / número de procedimiento 2020LA-000020-0000900001](#) / [3. Apertura de Ofertas] – Apertura finalizada/ consultar/ Posición No. 2. P Y P CONSTRUCCIONES SOCIEDAD ANONIMA/ Oferta zip/ lista de materiales y equipo a exonerar). **9)** Que la empresa PYP Construcciones S.A., al contestar la audiencia inicia adjunta lo siguiente; **1.** Carta de Sahe Representaciones Internacionales S.A., que señala; “*Cartago, Lunes 21 de junio de 2021. Sr. Mauricio Pereira, Constructora PYP. Por este medio hacemos constar que por la compra de los materiales de reforzamiento estructura FRMC, para la ESCUELA ARTES PLÁSTICAS, READECUACIÓN ESTRUCTURAL, número de licitación de la UCR 2020LA-000020-0000900001, estaremos dando a todo el personal el soporte técnico e inspecciones necesaria para la correcta aplicación y capacitación de su personal. Por otra parte como es nuestra política SAHE REPRESENTACIONES INTERNACIONALES S.A. aportará un técnico especializado en FRMC de la casa matriz, durante la capacitación para el trabajo en conjunto...*”. (Dicho expediente puede ser accedido en la página web institucional: [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr) en la pestaña “Consultas”, seleccionando las opciones “Consulte el estado de su trámite”, “Consulta de expediente electrónico” y “Consulta Pública”. Número de ingreso: 17596-2021, correspondiente al expediente del recurso de apelación, expediente No. CGR-REAP-2021003594). **2.** Carta de MAPEI Construction Chemicals Panamá, S.A., la cual señala; “*...Proyecto: Refuerzo Estructural UCR Artes Plásticas Producto: Sistema CFRP Dirección: San José, Costa Rica Vendedor: Renteco Motivo: Sistema CFRP Personal Mapei: Norman Herra Arroyo. Contratista: Fecha: 12 de octubre de 2020 Atención: Ing. Roberto Sandoval. El sistema*

*CFRP de Mapei recomendado para el refuerzo estructural de UCR Artes Plásticas, compuesto por el mortero Planitop HDP Restauro cumple con la norma europea de fuego EN 13501-1 con la clasificación A2, s1, d0. Para otras consideraciones y datos técnicos revisar las fichas técnicas adjuntas. Todos los productos que se muestran deben instalarse de acuerdo con sus respectivas Fichas técnicas las cuales adjuntamos a la presente carta. Cualquier ensayo en campo o recomendación técnica independiente a esta podrá usted solicitarla a través de su asesor de ventas Mapei...". (Dicho expediente puede ser accedido en la página web institucional: [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr) en la pestaña "Consultas", seleccionando las opciones "Consulte el estado de su trámite", "Consulta de expediente electrónico" y "Consulta Pública". Número de ingreso: 17596-2021, correspondiente al expediente del recurso de apelación, expediente No. CGR-REAP-2021003594).-----*

## **II. SOBRE EL RECURSO DE APELACIÓN PRESENTADO POR LA EMPRESA CONSTRUCTORA ARPO S.A. Legitimación de la firma apelante. 1) Sobre la descalificación de su oferta.**

El apelante indica que su oferta no incumple con absolutamente ningún elemento del cartel y por el contrario, es la oferta que resulta ser la más beneficiosa para el interés público e institucional, al ser la oferta más económica entre las ofertas elegibles y por ende la llamada a obtener la mayor calificación al aplicar el sistema evaluativo establecido cartelariamente. Señala que la administración contratante de forma arbitraria procedió a declarar como inelegible la oferta de su representada por aspectos señalados erradamente que no constituyen incumplimiento alguno, por el contrario señala que los mismos debieron haber sido aclarados mediante los respectivos subsanes en aplicación de los principios de buena fe, igualdad, eficiencia, eficacia, conservación de las ofertas y seguridad jurídica entre otros que rigen en materia de contratación administrativa. Siendo que la Administración carente de criterio propio y de fundamento adecuado, procede de forma arbitraria al excluir la plica de su representada en razón de cometer la infracción de no haber incluido como Subcontratista una empresa debidamente autorizada por la Compañía Nacional de Fuerza y Luz para los trabajos de media tensión que forman parte de los alcances de la obra, no obstante, indica que esa no era la única forma de cumplir a cabalidad dicho requerimiento. Al respecto indica que es cierto que su representada no incluyó junto con su plica las obras de media tensión mediante la figura del subcontrato, sin embargo, indica que tal y como se desprende del presupuesto o tabla detallada de actividades aportada, se incluyó dentro de los alcances ofertados dichas actividades como Insumos de Costos Directos.

Por lo que, indica que de lo anterior tampoco se puede interpretar convenientemente, que la figura del subcontrato fuese la única posibilidad para cumplir con el requisito de la instalación de la media tensión mediante una empresa debidamente autorizada por la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, de hecho señala que cartelariamente ni siquiera existe tal directriz, sin embargo indica que su representada concedora del derecho que le asiste tiene la claridad de que dicha actividad debe ser realizada por un proveedor (no necesariamente subcontratista) debidamente autorizado por el ente regulador, en este caso la CNFL. Aunado a lo anterior indica que su representada al igual que el resto de oferentes, sí incluyó el valor de los elementos que componen la media tensión de la obra a manera de insumos y no de subcontratos, razón por la cual indica que queda demostrado que han incluido la totalidad de los alcances y por ende todos los elementos que componen la actividad referente a la media tensión de la obra con un valor total de ¢23.406.630,03, el cual indica, no dista para nada del valor promedio del resto de ofertas presentadas, razón por la cual señala que el alcance y el valor de la media tensión sí se encuentra como parte de los alcances ofertados por su representada, a pesar de que se pretenda que únicamente resulte procedente mediante la figura del subcontrato, lo cual consideran que es un requisito extra cartelario, extemporáneo y carente de fundamento. Señala que en su tesis, los subcontratos no son otra cosa que la adquisición de un bien o un servicio mediante una contratación, que la misma a su vez no difiere en demasía de una compra de insumos que por su complejidad requiera de su instalación. De igual manera, indica que del cartel de licitación no se tiene que se haya exigido la obligación de la inclusión de la media tensión bajo la figura exclusiva del subcontrato, por el contrario, indica que dicha actividad como cualquier otra no encuentra límite en la forma de la adquisición, claro está, sin perder de vista que se debe cumplir con la obligación de que la instalación de los elementos de la media tensión debe ser realizada por una empresa “proveedora” debidamente autorizada por la CNFL, sin que eso signifique según su consideración que deba ser mediante la figura del subcontrato, por lo que manifiesta que su representada está clara que en su condición de oferente está en obligación de demostrar que dicha actividad va a ser llevada a cabo por una empresa debidamente acreditada, sin que esto necesariamente sea bajo la figura del subcontrato. En conclusión, indica que son conscientes de que la adquisición de los elementos que conforman la actividad referente a la media tensión de la obra deben ser debidamente instalados por una empresa autorizada por la CNFL, sin embargo a su vez también se tiene claro que no existe una limitante para que dicha actividad en exclusiva deba ser

realizada mediante un subcontrato, siendo que sin desapegarse de lo establecido cartelariamente, procedió a requerir el suministro del poste, el transformador y el restante de elementos que componen la media tensión como una compra normal de suministros específicos que por su naturaleza técnica especializada requieren ser instalados, más aún cuando por normativa únicamente pueden ser realizados por una de las empresas debidamente autorizadas. Indica que su representada no ha incumplido ni con el requerimiento cartelario ni con la normativa aplicable de conformidad al ordenamiento jurídico, razón por la cual la exclusión de su plica resulta carente de fundamento técnico y jurídico, toda vez que a diferencia de otros oferentes, procedió a cotizar la compra de los elementos que componen la media tensión con su debida instalación con una empresa debidamente autorizada por la Compañía Nacional de Fuerza y Luz. Manifiesta que de los alcances de la media tensión según se desprende de los planos, las especificaciones y la propia tabla de pagos no corresponden a un servicio de conexión únicamente, por el contrario señala que los alcances referentes a la media tensión de la obra corresponden en su mayoría a suplir los diferentes equipos, elementos, insumos en general con su respectiva instalación mediante una empresa autorizada simplemente. En virtud de lo anterior, aclara que en su condición de proveedor, la Empresa CIE Ingeniería Especializada, S.A. con cédula jurídica 3-101-282140, la cual se encuentra debidamente autorizada por la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, será quien va a suplir a su representada de los equipos, insumos y aditamentos con su debida instalación para la totalidad de la actividad correspondiente a la media tensión, para la cual aportan la respectiva cotización de respaldo así como de toda la debida documentación pertinente y probatoria. Concluye indicando que la forma idónea de incorporar el valor de la actividad de la media tensión a la oferta dista de ser la subcontratación, por el contrario indica que manifestar eso carece de sustento técnico y jurídico ya que ni en la propia tabla detallada de actividades ni en la estructura del precio se establece la figura de la subcontratación, por lo que su representada, procedió de la forma adecuada al ofertar la actividad de la media tensión como la adquisición de un producto específico que por su naturaleza técnica especializada requiere de su propia instalación de parte del proveedor quien debe estar autorizado por la Compañía Nacional de Fuerza y Luz para cumplir con la normativa aplicable. La Administración indicó que reitera el criterio de exclusión de la oferta de ARPO por las siguientes razones: 1) La oferta N°1 ARPO S.A, -tal como lo menciona el mismo contratista y puede verificarse en el expediente electrónico de SICOP-, no declara dentro de la lista de subcontratistas propuestos, el subcontrato de media tensión

requerido en la obra, tal como se consideró desde el cartel de licitación. En este sentido indica que la Contraloría General de la República en la resolución R-DCA-0988-2019 del 4 de octubre del 2019, se había referido a este mismo tema de un subcontrato electromecánico para lo cual cita dicha resolución, señala que con base en lo expuesto por la CGR en la resolución, así como en otras resoluciones de naturaleza similar (véase R-DCA-0865-2018 del 5 de setiembre del 2018), la Administración excluyó la oferta de la empresa ARPO por cuanto el cartel solicitaba expresamente la necesidad de trabajos de media tensión, mismos que fueron cotizados por el contratista en su oferta. Así mismo, señala que mediante la citada resolución del ente Contralor, se indica el momento procesal para incluir los subcontratos en la oferta, el cual no fue cumplido por la Constructora ARPO. 2) Señala que los subcontratos de media tensión en la zona del proyecto (San Pedro de Montes de Oca), solo podrán ser ejecutados bajo los lineamientos y regulaciones de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz. Lo anterior, de acuerdo con el *Reglamento para la construcción de líneas eléctricas por empresas particulares autorizadas*, vigente desde el 2014 y emitido por la CNFL. El listado de empresas con capacidad legal de realizar dichos trabajos se encuentra publicada en el sitio web de la Compañía [www.cnfl.go.cr](http://www.cnfl.go.cr). e indica que de la revisión que se realizó durante la calificación de las ofertas, se constató que ARPO S.A no se encuentra autorizada por la CNFL para realizar trabajos de media tensión solicitados en el cartel, dato de fácil constatación y que se expuso en el informe de Recomendación Técnica. La adjudicataria señala que el apelante ARPO omitió declarar al subcontratista para las obras de media tensión que forman parte del alcance de este concurso, siendo esta una figura de utilización obligatoria según la normativa de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz que rige esa materia, lo cual torna inelegible su oferta y consecuentemente no es apta para una eventual readjudicación. Señala que las obras de media tensión requeridas deben construirse de acuerdo a la normativa vigente de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz. A partir de lo anterior, señala que es notorio que las obras de media tensión deben ser necesariamente ejecutadas bajo la figura del subcontrato, ya que la normativa anterior exige a quien ejecuta un nivel de especialización, organización y equipamiento específico, haciéndolo responsable de la garantía, de la adquisición de materiales y de las pruebas de calidad que demuestren que la instalación cumple con las especificaciones de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz. En ese mismo sentido, señala que la doctrina en contratación administrativa, ha definido también cuáles son las condiciones para que una actividad contratada con terceros sea definida como

subcontrato, características que también cumple la ejecución de las obras de media tensión, para lo cual, cita un apartado de “*La Subcontratación de Contratos Administrativos*” de Juan Carlos Morón U. A partir de lo anterior, indica que pretender simular la ejecución de las obras de media tensión bajo la figura de un suministro, como lo pretende hacer el apelante ARPO, es absolutamente desacertado y desconoce el alcance y características de lo que en contratación administrativa se entiende por subcontrato, según lo ha indicado la misma Contraloría mediante la resolución R-DCA-00817-2020. Consecuentemente, indica que la omisión apuntada deriva en que la oferta presentada por el apelante ARPO sea inelegible ya que es un defecto no subsanable.

**Criterio de División.** En el presente caso, se tiene que la Universidad de Costa Rica tramitó el presente concurso para la readecuación estructural de la Escuela de Artes Plásticas (Hecho probado 1), siendo relevante indicar para iniciar con el análisis del punto en discusión en cuanto al incumplimiento planteado en contra del apelante, que dentro de los alcances del proyecto se encontraba la necesidad de la realización de trabajos de media tensión, los cuales deben ser realizados por empresas que se encuentren debidamente autorizadas por la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, hecho el cual no ha sido controvertido, siendo que en el cartel se indicó lo siguiente: “(...) *El contratista debe realizar los trámites de solicitudes de medidor temporal y definitivo, para la construcción de la obra y para su alimentación eléctrica definitiva. En términos generales el trabajo consiste en lo siguiente: Construcción de una acometida de media tensión de 13800V con los siguientes componentes (...)*” (Ver el expediente electrónico de la contratación en formato digital en SICOP al cual se accede en el sitio [www.sicop.go.cr](http://www.sicop.go.cr) / indicando el número de procedimiento/ ingresando a "Apartado 2. Información de Cartel / [2020LA-000020-0000900001 / Versión Actual] / [Consultar] / [Documento adjunto denominado “Especificaciones Técnicas Readecuación Artes Plásticas.zip”, documento denominado “Especificaciones Eléctricas Media Tensión Artes Plásticas.doc”). Por otra parte en el cartel se estableció respecto a los subcontratistas lo siguiente: “*12 COLOCACIÓN DE SISTEMAS ESPECIALES EN EL PROYECTO / El oferente está en la obligación de declarar en su oferta el listado de subcontratistas y aportar la documentación que exige el art. 69 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, incluyendo el nombre de las empresas, porcentaje de participación, certificación de los titulares del capital social y de los representantes legales de cada uno, así como las declaraciones juradas del art. 22, 22 bis y 65 del mismo cuerpo reglamentario. En caso de que en el proyecto sea necesaria la instalación de sistemas especiales tales como equipos electrónicos, aire*

*acondicionado, elevadores, plantas eléctricas, cableado estructurado, transformadores, sistema de alarmas, sistema contra incendio, o cualquiera definido en el Desglose de oferta; el contratista deberá presentar junto con las fichas técnicas de los equipos la siguiente información para su aprobación al inspector de la obra durante la fase de ejecución (no debe presentar la documentación en la oferta) (...)*" (Ver el expediente electrónico de la contratación en formato digital en SICOP al cual se accede en el sitio [www.sicop.go.cr](http://www.sicop.go.cr) / indicando el número de procedimiento/ ingresando a "Apartado 2. Información de Cartel / [2020LA-000020-0000900001 / Versión Actual] / [Consultar] / [Archivo adjunto denominado "Condiciones Artes Plásticas.pdf"]"). De lo anterior se desprende entonces, que más allá de la norma reglamentaria que lo exige (artículo 69 del RCA) el cartel definió que era un deber del oferente y no del contratista, señalar desde su oferta el listado de subcontratistas y aportar la documentación solicitada en el numeral 69 antes indicado , la cual corresponde al nombre de todas las empresas con las cuales se va a subcontratar, su porcentaje de participación en el costo total de la oferta y la certificación de los titulares del capital social y de los representantes legales de aquellas; así como las declaraciones juradas requeridas en los numerales 22, 22 bis y 65 del RLCA. En este orden de ideas, un segundo elemento que se desprende de la cláusula 12 precitada, corresponde a que cuando se requiera instalar sistemas especiales, dentro de los cuáles se encuentran transformadores, corresponde al contratista y no al oferente, presentar la documentación referente a la experiencia del subcontratista, la certificación de distribuidor autorizado directo del fabricante, la garantía de funcionamiento de los equipos y la garantía de Repuestos, Soporte Técnico y Mantenimiento. De acuerdo con lo anterior, se tiene entonces como primer aspecto relevante, que el apelante en su oferta no realizó ninguna referencia respecto a los subcontratos que iban a formar parte de su oferta (Hecho probado 2). Ahora bien como segundo aspecto, consta del expediente de la contratación incorporado en la plataforma electrónica Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, que el oferente mediante aclaración de oficio a su oferta, en fecha 22 de octubre de 2020,-con posterioridad a la fecha de apertura de ofertas- aportó la lista de subcontratos de su oferta con su respectivo porcentaje, en la cual se hace referencia únicamente al subcontrato para los trabajos de fibra de carbono (Hecho probado 3), sin que hasta ese momento se hiciera referencia alguna al subcontrato de media tensión. Dicho documento fue conocido por la Administración y por medio del análisis legal de ofertas que sucedió mediante documento de fecha 20 de noviembre de 2020, determinó que la ahora empresa apelante, no había aportado dentro del listado de subcontratos, la

información respecto al subcontrato de los trabajos de media tensión, razón por la cual la oferta presentada debía ser descalificada. (Hecho probado 4). Ahora bien, una vez que la empresa Constructora Arpo conoce el análisis legal en el cual se señala el incumplimiento respecto a la omisión del subcontrato de media tensión, es que procede de oficio a presentar una nueva aclaración a su oferta, en fecha 24 de noviembre de 2020, en la cual señala que por un error involuntario se omitió señalar el subcontrato de los alcances de la media tensión e indica que el subcontrato para dichos alcances va a ser realizado con la empresa Alta Sánchez Sociedad Anónima (Hecho Probado 5). Sin embargo, la Administración procede a indicar en la recomendación de adjudicación que la condición de inelegibilidad de la oferta de la empresa Constructora Arpo S.A se mantiene (Hecho probado 6). Ahora bien, resulta oportuno indicar que el apelante respecto a los trabajos de media tensión indica ahora en su escrito de apelación, que la forma de adquirir los equipos, insumos, aditamentos de los alcances de la media tensión así como la instalación de los mismos, no resulta posible realizar únicamente por medio de la figura de subcontrato, sino que los mismos pueden ser adquiridos como insumos que por su complejidad requieren de su debida instalación, señalando con claridad que tienen en conocimiento que dichos trabajos deben ser realizados por una empresa que se encuentre debidamente autorizada por la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, razón por la cual indican que aún y cuando en su oferta no se señaló la subcontratación de dichos alcances, los mismos van a ser realizados por una empresa debidamente autorizada denominada CIE Ingeniería Especializada S.A. A partir de lo anterior, concluye esta División de todo lo anterior, que existe un argumento incongruente por parte del apelante en el transcurso del proceso, siendo que cambió los argumentos planteados de acuerdo a la etapa procesal en la que se encontraba, lo anterior, para acomodar a su conveniencia los alegatos esgrimidos, ya que como fue indicado, inicialmente desde su oferta no realizó señalamiento respecto a los subcontratos (Hecho probado 2). Luego procede a subsanar de oficio el listado de subcontratistas que no fue incluido en oferta, pero refiriendo únicamente a la subcontratación para la fibra de carbono, omitiendo realizar indicación alguna sobre los trabajos de media tensión (Hecho probado 3). En un tercer momento señala por medio de una nueva aclaración de oficio a su oferta, que los trabajos de media tensión sí van a ser realizados por medio de la figura de subcontrato, siendo que por un error involuntario no fue incluido, y que los trabajos van a ser realizados por la empresa denominada Alta Sánchez S.A. (Hecho probado 5). Es decir, hasta este momento vemos, que la firma recurrente trató de completar su oferta con el

listado de subcontrato con posterioridad a la apertura de ofertas, siendo en una segunda aclaración de oficio y luego de conocer el criterio de la Administración sobre los trabajos de media tensión, que procura completar el listado de subcontratación omitido para estas labores, aspecto que hasta aquí vicia su oferta, por no haber sido señalado desde su oferta la totalidad de los subcontratos. No obstante lo anterior, y a pesar de la manifestación de voluntad del recurrente en fase de evaluación, en el sentido de indicar que la actividad de media tensión iba a ser subcontratada a la empresa Alta Sánchez S.A., con su recurso, el apelante cambia su discurso, señalando ahora que los trabajos de media tensión ya no son subcontratados sino que más bien forman parte de sus costos directos, aunque extrañamente señala que los trabajos serán realizados ya no por la empresa anteriormente indicada, sino que ahora serán efectuados por la empresa CIE Ingeniería Especializada S.A., cambiando no solo a la empresa inicialmente referenciada, sino que ahora señala que no es un subcontrato, aunque de manera incongruente hace referencia a esta última empresa como la encargada de estos trabajos y además, habilitada por la CNFL. De lo anterior concluye entonces este Despacho, que la oferta de la firma recurrente efectivamente posee un vicio susceptible de mantener su exclusión del proceso, el cual radica primeramente en no señalar desde oferta al subcontratista de media tensión, siendo que lo hace en un momento posterior a la apertura de ofertas, lo cual desde luego no puede ser aceptado por este Despacho en el tanto, la incorporación de un subcontratista en un momento posterior efectivamente puede causar una afectación o variación en la estructura de costos inicialmente referida con la oferta, y con ello, una incidencia en el precio ofrecido, pero además, en este caso, nos encontramos en presencia de un servicio especializado que debió reflejarse desde oferta por medio del subcontrato. Sobre el particular, este de Despacho ante un caso similar, señaló: *“(...) Ahora bien vista la oferta del Consorcio Adjudicatario no se observa en su contenido, ni en subsanaciones posteriores que exista un listado de subcontratos y su porcentaje de participación (hecho probado 1), aspecto que reconoce la misma adjudicataria al contestar la audiencia inicial. En este orden, es hasta la contestación de dicha audiencia que el consorcio adjudicatario acudiendo a la figura de la subsanación, aporta el nombre de la empresa que va a realizar los trabajos de media tensión objeto de esta contratación, sin indicación del monto de estos servicios o el porcentaje de participación de este subcontratado, señalando únicamente que este es el momento procesal oportuno para llevar a cabo dicho subsane, ya que considera que el aportar a esta empresa no otorga ventaja indebida alguna por cuanto el costo de los trabajos a realizar por esta compañía se encuentran debidamente cotizados en su oferta económica, concretamente en la línea 8.3 (transformador de pedestal) de su cotización en la que indica se encuentra el rubro por*

*esta actividad, el suministro de los materiales y la instalación del mismo. Al respecto debe indicarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 del RCA y según lo dispuesto en el pliego cartulario, era obligación del oferente presentar con su oferta, la lista de todas las empresas a las que planea subcontratar para llevar a cabo los servicios o trabajos especializados y su porcentaje de participación en la obra, aspecto que como se indicó no consta en la oferta del Consorcio adjudicatario (hecho probado 1) y fue presentado hasta la contestación de la audiencia inicial del presente recurso de apelación, incumpliendo así el oferente con un requisito establecido de forma previa cual es el listado de subcontratación y su porcentaje, inclusión esta que podría conllevar un costo adicional que influiría en el precio cotizado, y una posible variación de su precio, y así otorgarse una ventaja indebida. Ahora bien, no desconoce este Despacho que en el desglose de oferta presentado por el Consorcio adjudicatario se encuentra cotizado el Transformador de pedestal (hecho probado 2), más no puede presuponerse como lo afirma el adjudicatario, que en el monto cotizado en ese rubro se encuentra incluido lo correspondiente a la subcontratación, por un lado por cuanto el mismo no se encuentra referenciado desde oferta como un rubro a subcontratar, ni se indica el nombre de la empresa a subcontratar ni el porcentaje de participación que representa en relación con el monto total de la oferta y por otra parte, siendo que al intentar subsanarlo en esta sede, el adjudicatario se limita a indicar que en la línea 8.3 (transformador de pedestal) se encuentra incluido el rubro por esta actividad, el suministro de los materiales y la instalación del mismo, sin mayor ejercicio, que insistimos en todo caso, no fue advertida desde oferta su subcontratación. Al respecto conviene citar lo indicado por esta Contraloría en relación con el tema, en la resolución R-DCA-0583-2018 de las diez horas con diez minutos del diecinueve de junio de dos mil dieciocho en la cual se indicó: “No obstante lo anterior, y de especial relevancia, se debe señalar que dicha distribución -subcontratos y materiales y otros insumos- no fue advertida desde la oferta, con lo cual se generaría una ventaja indebida si se permitiera su subsanación posteriormente. Dicho de otra forma, se hace una aclaración tardía de una distribución que no se tenía desde el inicio. Al respecto, este órgano contralor con anterioridad ha indicado que: “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. [...] Así, aún en el supuesto del párrafo final del artículo 26 citado, un desglose de presupuesto que se presente*

*cuando fuera omitido en la oferta, podría generar una ventaja indebida si de la misma forma como ya se indicó para el supuesto de la presentación del desglose junto con la oferta, no existe claridad desde el inicio de la ubicación de costos en un componente que no corresponde. 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.” (Resolución No. R-DCA-2016-2010 de las diez horas del veintiuno de diciembre del dos mil diez). Con fundamento en lo anterior, no resulta posible aceptar la precisión que en esta fase recursiva viene a realizar el adjudicatario, toda vez que se pretende hacer una distribución que no estaba evidenciada en su oferta, lo cual permite señalar que tal propuesta presenta un vicio grave que la excluye del concurso. En virtud de lo anterior, se impone declarar con lugar este extremo del recurso interpuesto (...).” De frente al incumplimiento indicado debemos acudir al artículo 185 RLCA, en el tanto le correspondía al Consorcio adjudicatario demostrar de manera veraz, que su plica cumplía con los requerimientos cartelarios y la normativa vigente, demostrando que desde la presentación de su oferta cumplía con el requerimiento de aportar el listado de subcontratistas y el porcentaje de participación de cada uno de ellos, aspecto que sin embargo pretende cumplir en esta etapa procesal sin que logre demostrar cómo esa distribución se encontraba desde oferta” (Resolución R-DCA- 0865-2018 de las diez horas catorce minutos del cinco de setiembre del dos mil dieciocho). En segundo lugar y no menos relevante tenemos, que pese a que el apelante trata de rectificar su omisión señalando en un momento posterior a la apertura de ofertas al subcontratista de los trabajos de media tensión, resulta que con su recurso se desdice de su propia manifestación señalando que esa actividad ya no será por medio de un subcontrato, aunque de manera incongruente vuelve a señalar a una empresa –diferente a la primera señalada- que será la encargada ahora de esos trabajos, con lo cual se evidencia una incerteza absoluta en su oferta respecto a la previsión de estos trabajos y que provoca desde luego como fue indicado, se tenga como correctamente excluida por la Administración, en vista que esta condición provoca un vicio que la convierte en inelegible. En virtud de lo anterior, lo procedente es **declarar sin lugar** el recurso de apelación planteado por la empresa Constructora Arpo S.A. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 191 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se omite pronunciamiento sobre otros extremos por carecer de interés para los efectos de lo que será dispuesto en la parte dispositiva de la presente resolución. -----*

### **III. SOBRE EL FONDO DEL RECURSODE APELACIÓN PRESENTADO POR EL CONSORCIO PROYEKTA – PROGRESA. 1) Sobre el Presupuesto Detallado. Señala**

el apelante que existe oferta de su representada por la suma de \$1.571.510,89, la cual no ha sido descalificada en ningún momento del proceso; por lo que cumple todos los requerimientos legales, administrativos, técnicos y financieros. Afirma que la Administración por ahorro procesal solo analizó las cinco ofertas de menor precio, de las cuales excluyó tres y adjudicó la licitación entre las dos cumplientes, como se extrae del estudio técnico de la licitación al indicar textualmente lo siguiente: *“Basándose en el principio de eficiencia de la Ley General de la Administración Pública, la OEPI propone evaluar las cinco primeras ofertas –de menor precio- que cumplen legalmente con lo solicitado por la Administración correspondientes a:a. N°1 Constructora ARPO S.A, b. N°2 P y P Construcciones S.A,c. N°3 IDECO INGENIERÍA DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN S.A, d. N°4 SAGA INGENIERÍA y e. N°5 Construcciones Peñaranda S.A.”*. Sin embargo, considera que el análisis de la Administración no fue realizado de la manera correcta, ya que hubiera advertido que todas las ofertas excepto la de su representada cuentan con incumplimientos de admisibilidad que las tornan inelegibles, violentando de forma expresa los numerales 83, 84, 86 y 100 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Por tanto, es su representada a quien le corresponde el derecho de ser adjudicada con el concurso, ya que se puede acreditar en la oferta del adjudicatario y de todos los oferentes del concurso (a excepción de su representada) la ausencia del presupuesto detallado, que es solicitado como requisito básico según el artículo 26 del RLCA. Esta omisión del presupuesto detallado evidencia una falta al principio de eficacia y legalidad por violación a los artículos 26, 83, 84, 86, 100 y 157 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Cita precedente número R-DCA-00964-2020, en el cual manifiesta, este Despacho ha sido enfático en indicar que el desglose de oferta o tabla de pagos no equivale al presupuesto detallado, y su omisión conlleva a la exclusión del oferente que presente el incumplimiento. Como puede acreditarse en la oferta del adjudicatario, no figura un presupuesto detallado que cumpla con los requerimientos solicitados por la CGR. En relación a la respuesta vertida por la Administración por oficio No. OS-1075-2021, de veintisiete de julio del dos mil veintiuno, el apelante señala que como ya lo ha explicado la CGR, los dos principales sistemas para la determinación de precios, son el de precios unitarios y el de suma alzada. En los precios unitarios, por unidad de medida o serie de precios, es cuando se realiza un cómputo métrico de la obra y se paga en función del precio por unidad de medida efectivamente ejecutado; mientras que la suma alzada implica un precio global, total, previo e invariable para la realización de toda la obra, independientemente de los costos

y plazos reales, pero siempre que se respete el proyecto de obra y el plazo en función de los cuales se pactó el precio. Dicho lo anterior, comparte el criterio de la Universidad de Costa Rica de que la modalidad de cotización del concurso que nos ocupa es por Suma Alzada, dado que los oferentes debían cotizar el objeto contractual considerando todos los trabajos necesarios para la debida terminación de la obra, mediante un monto firme y definitivo, como así fue declarado en su oferta. Así las cosas, se basaron en los planos, especificaciones, aclaraciones y demás documentos publicados en SICOP para la presentación de un precio global por el proyecto completo. No obstante, señala que esta modalidad de contratación no debe interpretarse de manera tal que pueda permitirse cualquier incumplimiento u omisión o ruinosidad de una oferta con la justificación que el adjudicado está entendido que debe asumir cualquier error en el presupuesto. Es por esta misma razón que el espíritu del artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, exige para cualquier concurso de obra pública la presentación del presupuesto detallado y la presentación de precios unitarios que permitan lo siguiente: Acreditar que los oferentes están considerando el alcance integral del contrato. De esta manera se asegura la competencia entre oferentes que cumplan la integralidad del alcance contractual. Identificar errores en las propuestas de los oferentes que pongan en riesgo los fondos públicos en caso de ofertas ruinosas. Establecer desde el mismo momento de la apertura de las ofertas una guía que permita calcular extras o créditos justos para todas las partes durante la ejecución contractual. Por tanto, esta modalidad de licitación no puede justificar los incumplimientos señalados a la actual adjudicataria. La Administración señala que respecto a las ofertas presentadas y la decisión de evaluarlas, así como basándose en el principio de eficiencia de la Ley General de la Administración Pública, la OEPI propuso evaluar las cinco primeras ofertas -de menor precio-, las cuales cumplían legalmente con lo solicitado por la Administración, correspondientes a: N°1 Constructora ARPO S.A, N°2 P y P Construcciones S.A, N°3 IDECO INGENIERÍA DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN S.A, N°4 SAGA INGENIERÍA y N°5 Construcciones Peñaranda S.A. Para la calificación de las ofertas y según se cita textualmente en las condiciones del procedimiento de licitación 2020LA-000020-0000900001 para la readecuación estructural de la Escuela de Artes Plásticas: *“La Universidad adjudicará la construcción a un único oferente, que haya obtenido el mayor puntaje y que haya cumplido con todo lo estipulado en el presente Cartel.”* Del análisis de ofertas y con base en lo citado en el cartel, así como la justificación presentada en el análisis técnico de las ofertas, la OEPI recomendó la adjudicación a la empresa P y P Construcciones S.A, la

cual obtuvo la puntuación más alta entre las ofertas evaluadas. Señala además que esa Administración ha requerido en los últimos carteles, solicitar a los oferentes incluir en sus ofertas el presupuesto detallado. De esta forma la OEPI está solicitando el presupuesto detallado para las contrataciones de finales del 2020 en adelante, no siendo el caso de la contratación en marras, en la cual, como se puede evidenciar en el expediente, específicamente en las condiciones y especificaciones, no se solicitó el presupuesto detallado, solicitándose el presupuesto por medio de la tabla de Desglose de Oferta. Sin embargo, para la Administración es importante hacer notar que tanto la resolución RDCA-00964-2020 del 11 de setiembre del 2020, así como las resoluciones R-DCA-00251-2021 del 3 de marzo del 2021, R-DCA-00614-2021 del 03 de junio de 2021 y R-DCA-00530-2021 del 14 de mayo de 2021 fueron emitidas posteriormente a la publicación de este procedimiento de Licitación “2020LA-000020-0000900001 Escuela de Artes Plásticas, Readecuación Estructural”, publicado el 2 de setiembre del 2020, -como se puede notar en los antecedentes de esta Audiencia-, lo que demuestra que las especificaciones y las condiciones del cartel fueron elaboradas antes de setiembre del 2020. Por el carácter no retroactivo de las leyes y en la búsqueda de la conservación del Acto Administrativo, -dado que la publicación del concurso es anterior a la emisión de la Resolución R-DCA-00964-2020 del 11 de setiembre del 2020 que lo sustenta-, se reitera la posición de la Administración de descalificación del Consorcio, especialmente cuando el argumento indicado por el Consorcio Progresia-PROYEKTA, carece de respaldo legal suficiente para desacreditar el acto de adjudicación del presente concurso. Ahora bien la Administración mediante respuesta a la audiencia especial, en relación a la modalidad de cotización de precio, señala que efectivamente el documento nombrado “Especificaciones Generales Readecuación Artes Plásticas” forma parte del cartel de la contratación Licitación Abreviada No. 2020LA-000020-0000900001, “Escuela de Artes Plásticas, Readecuación Estructural”. Señala a su vez que el procedimiento contratación de marras corresponde a modalidad suma alzada, dado que los oferentes debieron cotizar el objeto contractual completo, considerando todos los trabajos necesarios para la debida terminación de la obra. Así las cosas, debieron basarse en los planos, especificaciones, aclaraciones y demás documentos publicados en SICOP, -como se puede verificar en el expediente electrónico. En relación con las referencias incluidas en el cartel asociadas a la modalidad de cotización por suma alzada se tienen: 1) En el pliego de condiciones, 1.3 Alcance del contrato, se define el alcance del contrato de acuerdo con la definición de este tipo de contratación, como se muestra a continuación: “1.3.1 Fase de Construcción

*Contempla el suministro de materiales, mano de obra, equipo, dirección técnica y administración necesarios para la ejecución de la totalidad de las obras incluidas en los alcances de este contrato. La Universidad adjudicará la construcción a un único oferente, que haya obtenido el mayor puntaje y que haya cumplido con todo lo estipulado en el presente Cartel*. Además en el pliego de condiciones, 17.1 Precio, se indica que para la asignación de puntos en la evaluación se considerará el monto global de la propuesta económica, siendo este el mayor concepto de ponderación en la contratación, como se cita textualmente a continuación: *“El precio estará compuesto por el monto total de la propuesta. El puntaje máximo que puede obtener un oferente por concepto del precio es de 80 puntos (...)”*. En las especificaciones generales del proyecto, EG-5 CONOCIMIENTO DEL CONTRATO Y DE LAS ESPECIFICACIONES DEL MISMO, se indica claramente que el modo de cotización es un monto global, es decir por suma alzada, como se cita textualmente a continuación: *“1. Queda entendido que el Contratista conoce perfectamente la magnitud y clase del suministro a que se obliga, tal como lo indican los documentos del contrato y se atiene a sus consecuencias.2. Se entiende de manera clara y terminante que el Contratista conoce perfectamente las condiciones físicas del lugar en que se efectuarán las obras, así como las facilidades y limitaciones que puedan influir en la ejecución de las mismas y que ha tomado en cuenta esas circunstancias para formular el precio global que se conviene.3. Se entiende que la obligación de la Universidad de Costa Rica es la de pagar la cantidad especificada y poner a disposición del Contratista, para su uso en la obra, únicamente lo que se indica en los documentos del contrato y que la obligación del Contratista es ejecutar las obras en todo de acuerdo con esos documentos y pondrá por su cuenta todo lo que sea necesario para el cumplimiento de la obligación que contrae.4. Una vez adjudicado el concurso, ningún aspecto contenido en el Cartel, las Especificaciones Generales, las Especificaciones Técnicas, los planos o el contrato, pueden ser variados total o parcialmente por un agente, empleado o delegado de la Universidad de Costa Rica ajeno a la Oficina Ejecutora, sin que exista un acuerdo previo, por escrito, suscrito por los Representantes Legales de las partes, el cual constituirá un Adendum al contrato principal, en los casos en que este así lo haya autorizado.5. Es entendido que el Contratista acepta todas y cada una de las cláusulas contenidas en las Especificaciones Generales y el contrato, comprometiéndose a ajustarse estrictamente a los respectivos planos y especificaciones técnicas y a las observaciones e indicaciones que haga el Inspector General”*. En ese mismo orden de ideas afirma, que los oferentes debían

cotizar la obra acorde con un alcance establecido en los elementos técnicos publicados en SICOP; en las especificaciones generales del proyecto, 10. Obligaciones del Contratista, se indica textualmente lo siguiente: *“Será obligación del Contratista ejecutar todo el trabajo contratado hasta dejar completamente terminada la obra de acuerdo con los documentos del contrato y aportará por su cuenta y riesgo todos los materiales. También deberá el Contratista suministrar toda la mano de obra, estructuras y obras temporales y toda clase de servicios de carácter temporal que sean necesarios para la total y adecuada ejecución del trabajo, en todo de acuerdo con los documentos del contrato y a las mejores prácticas constructivas.”*. Por lo anterior manifiesta que, el modo de contratación para este procedimiento no corresponde a precios unitarios. La adjudicataria afirma que el consorcio apelante afirma su representada no presentó un "desglose detallado" en un formato distinto al solicitado en los documentos cartelarios y que como él mismo acepta, nunca fue requerido por la Administración. A este respecto recalca que ya la Contraloría ha indicado claramente que el cartel es el cuerpo normativo del concurso y que no procede establecer requisitos adicionales a los requeridos en este documento después de que el mismo ha adquirido firmeza: *"Ante tales circunstancias, ha de tenerse en consideración la finalidad y concepto del propio cartel y de las disposiciones que éste contiene. El cartel constituye el reglamento específico de la contratación y dado tal carácter reglamentario, una vez firme, las partes adquieren certeza de cuáles son los parámetros bajo los cuales se analizará y valorarán las ofertas, por lo que se entiende que en la etapa de apertura de ofertas y con posterioridad a ella, se mantendrán incólumes las condiciones estipuladas en el cartel, siendo improcedente cualquier modificación o incorporaciones de condiciones distintas a las consignadas cartelariamente (...)"* R-DCA-0272-2017. Sin embargo, entendiendo que un detalle adicional puede ser requerido en esta sede en acatamiento a lo establecido en el artículo 26 del Reglamento de Contratación Administrativa, adjunta a este escrito el detalle del desglose de los componentes del precio para cada uno de las actividades del desglose presupuestario. En relación a la respuesta vertida por la Administración por oficio No. OS-1075-2021, de veintisiete de julio del dos mil veintiuno, el adjudicatario señala que su representada manifiesta completo acuerdo con la apreciación del citado órgano técnico y reafirma que su cotización se efectuó bajo el entendimiento de que los términos del concurso establecían que la modalidad de contratación de este procedimiento es suma alzada. No omite manifestar que su representada conoce bien los alcances, obligaciones y riesgos de este tipo de modalidad de contratación y en consecuencia elaboró la

cotización a partir de la premisa mencionada, que en todo caso está claramente especificada en los términos del concurso. **Criterio de la División.** Cuestiona el recurrente la falta del presupuesto detallado por parte de la plica adjudicataria, ya que a su criterio se está incumpliendo el artículo 26 del RLCA, y lo anterior convierte la plica adjudicataria en una oferta inelegible. Ahora bien en virtud de lo anterior es conveniente traer a colación la posición vertida por esta División de Contratación Administrativa, mediante resolución No. R-DCA-00738-2021, de las diez horas quince minutos del cinco de julio de dos mil veintiuno, referente a las modalidades de cotización del precio, pues en lo de interés se indicó: “...Mediante resolución No. R-DCA-1112-2017, de las catorce horas diez minutos del diecinueve de diciembre del dos mil diecisiete, en la cual se indicó: “(....) **Criterio de la División:** A) Aplicación del artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. En el caso, se discute precisamente la aplicación del presupuesto detallado que exige el artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, respecto de lo cual conviene recordar que la norma señala al respecto: “Artículo 26.-Desglose del precio. 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.” (El subrayado no es original). De la norma antes citada se extrae que es una obligación para el oferente presentar en los contratos de obra pública un presupuesto detallado y completo con todos los elementos que lo componen. Ahora bien, en este orden de ideas se debe definir qué es un presupuesto detallado, con el fin de determinar cuál es la obligación que impone cumplir el artículo 26 antes citado, sobre lo cual el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa no contiene ninguna definición. De esa forma, para atender este concepto técnico se debe echar mano de las reglas de la técnica y en consecuencia de las regulaciones que al respecto existen en nuestro medio, como es precisamente el “Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones” (Decreto Ejecutivo No. 18636-MOPT), emitido por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos y que pese a referirse a un arancel, contiene elementos técnicos propios de esa área técnica para su respectiva aplicación. Así entonces, dentro de las definiciones contenidas en el artículo 4 de la normativa referida, se tiene en primero término que se dispone que un presupuesto detallado es: “- **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 hará con base en los planos de construcción, tomándose en cuenta los rendimientos normales de todos los componentes incorporados al proceso de construcción.” (El subrayado no es original). De la anterior definición, se tiene que un presupuesto detallado será entonces aquel en el cual cada una de las unidades de obra del proceso de construcción que ahí se indican serán desglosadas, de manera pormenorizada y con precisión, en los componentes que las integran, respecto a materiales, cantidad y a su vez los precios unitarios, esto con base en los planos de construcción. De manera tal, que de lo explicado anteriormente se concluye que la obligación que exige el artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa a los oferentes al requerir como obligatorio un presupuesto detallado es la de presentar cada una de las unidades de obra del proceso de construcción desglosadas en cada uno de los componentes que las conforman. Ahora bien, considera esta Contraloría General que corresponde plantearse en este contexto si el presupuesto detallado que se exige en el artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, es igualmente aplicable en cualquier modalidad de contrato de obra pública o si por el contrario existen excepciones para su cumplimiento. En este orden de ideas, ciertamente las regulaciones del artículo 26 referido están ubicadas en un capítulo que no regula un contrato específico sino en general los aspectos económicos de diversos contratos; por lo que existe un interés de que se aportara información relevante para las valoraciones propias de la Administración como puede ser el análisis de razonabilidad o la aplicación misma de la mejora de precio. Sin embargo, también debe dimensionarse que el reglamentista visualizó los esquemas ordinarios de contratos de obra, en tanto no incluyó expresamente sus modalidades, las cuales precisamente debían estarse a sus especiales particularidades. De esa forma, estima este órgano contralor que cuando el artículo antes mencionado regula la obligación para el oferente de presentar un presupuesto detallado se ubica en el contexto de un contrato por precios unitarios, en cuya modalidad contractual se le demanda al oferente la presentación en detalle de los componentes que conforman las unidades de obra y su correspondiente precio. Lo anterior, en razón de que en esta modalidad de contrato el oferente cuenta previamente con los diseños de la obra que se va a construir, lo cual le permite tener la información necesaria para poder elaborar un presupuesto detallado, desglosando los componentes (materiales, cantidad, precios unitarios) de cada una de las unidades de

obra. Es así como, en esta modalidad contractual al oferente le correspondería la construcción de la obra y todo lo que esta etapa incluye, pero no sería una obligación contractual la elaboración de los diseños de la obra. En consecuencia, con base en la información que le suministra la Administración de los diseños de la obra a ejecutar elabora un presupuesto detallado que deberá ser presentado junto con su oferta. Dicho presupuesto detallado resulta importante que sea presentado al momento de ofertar en esta modalidad contractual en el tanto la Administración contratante requiere analizar en detalle, en vista de que comparte riesgos con el futuro contratista, si la propuesta del oferente cumple o no con todas las exigencias técnicas requeridas para la correcta y completa realización de la obra en específico, así como con otras obligaciones legales de verificación atinentes al precio como lo sería la razonabilidad (ruinosidad o excesividad), el análisis de la mejora del precio, entre otros. Ahora bien, según lo explicado anteriormente en cuanto las regulaciones propias del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, no sería viable requerir el presupuesto detallado en la modalidad de contrato llave en mano a suma alzada, en tanto la norma reglamentaria no ha incluido las modalidades de contratos de contrato, sino que circunscribirse a un contrato de obra por precios unitarios que resulta más común en la contratación administrativa. A ello, debe necesariamente agregarse que, en esta modalidad contractual el objeto de la contratación incluye tanto la construcción como el diseño de los planos constructivos, por lo que el oferente no cuenta con la información acabada o definitiva y los diseños para elaborar un presupuesto detallado que desglose en detalle los componentes (materiales, cantidad, precios unitarios) que conforman las unidades de obras del proyecto de construcción. Estas diferencias, no hace factible que se cumpla con la obligación de aportar con la oferta un presupuesto detallado, en los términos que fueron explicados anteriormente y que exige el artículo 26 antes referenciado, debido a que no cuenta el oferente con los diseños definitivos de la obra. Sin embargo, no debe perderse de vista que el artículo 26 dispone una obligación que resulta relevante para otras etapas de la evaluación de las ofertas y la necesaria acreditación de que una oferta resulta idónea para la atención del interés público, por lo que si bien no resulta factible presentar un presupuesto detallado, lo cierto es que se hace necesario acreditar algunos aspectos mínimos que permitan atender la finalidad perseguida por el artículo de referencia. Es por ello, que nuevamente es necesario echar mano de las reglas técnicas y en consecuencia acudir a lo regulado en el “Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones”, que en su artículo 4 c) señala: “De acuerdo con los

requerimientos del cliente y las recomendaciones del consultor y según la conveniencia y el grado de precisión que la obra requiera, se pueden seguir dos procedimientos de cálculo para la elaboración del presupuesto de obra...”, definiendo el presupuesto detallado que ya se ha desarrollado y luego el presupuesto por unidades de obra. En cuanto a este último, se indica: “-**Presupuesto por unidades de obra**. Se trata de una estimación de costos de las diferentes unidades de obra que componen el proceso de construcción, tales como: movimiento de tierra, trabajos preliminares, cimientos, columnas, paredes, vigas, entrepisos, techos, instalaciones sanitarias, instalaciones eléctricas y acabados.” Como se puede ver, otra posibilidad sobre el presupuesto es el caso de un presupuesto por unidades de obra se requiere únicamente que se indique el costo de cada una de éstas y no el desglose de los componentes que las conforman (cantidades, materiales y precio) como se exige en un presupuesto detallado. Así entonces, debe valorarse si el nivel de precisión que permite un contrato de llave en mano a suma alzada se ajusta a este segundo supuesto de un presupuesto por unidades; en donde como se explicó anteriormente al no contar con los diseños de la obra no resulta posible elaborar un presupuesto detallado, sin embargo es factible en ese nivel preliminar, la definición más general de la estimación de rubros permita ajustarse a la finalidad perseguida por el artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa sin aplicar la rigurosidad de un concepto de presupuesto detallado según se explicó. En ese sentido, sí puede el oferente preparar la información referente a las unidades de obra, dado que sin lugar a dudas para proponer su precio cotizado a la Administración debió haber hecho sus propios cálculos y presupuesto, el cual sería basado en las unidades de obra o en las actividades del proyecto de construcción, sin perjuicio del mayor detalle que pueda pedir un cartel específico para efectos de la respectiva revisión de idoneidad y según fundamente debidamente una Administración. De manera tal que, un concepto que permite equilibrar la finalidad perseguida por el artículo 26 de reiterada cita y la modalidad llave en mano a suma alzada, de forma que el oferente, por los alcances de la misma figura contractual (diseño y la construcción), no estaría obligado ante la imposibilidad técnica a presentar con su oferta un presupuesto detallado sino un presupuesto por **unidades de obra o un presupuesto global**, que a su vez permite las revisiones y valoraciones de la Administración. Adicionalmente, se debe aclarar que por las mismas particularidades de la modalidad contractual que se analiza, dicho presupuesto por unidades de obra o global resulta preliminar, en el tanto el presupuesto definitivo y con el detalle que se requiere en un proyecto de obra pública

será el que entregue el adjudicatario una vez finalizada la etapa de la consultoría, la cual tiene como producto entregable un presupuesto detallado definitivo. Este enfoque, también permite armonizar los alcances del artículo 26 con los requerimientos del artículo 28 bis del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que en lo que interesa señala lo siguiente: “Para la aplicación de este sistema será necesario que los oferentes incluyan, como mínimo, desde su oferta original un presupuesto detallado de la obra o una memoria de cálculo del precio en el resto de contratos, en el que se indiquen cantidades y precios unitarios, ello con el fin de identificar con claridad los rubros o componentes afectados por el descuento.” (El subrayado no es original). **Así entonces, para su aplicación en estos casos de contratos en llave en mano a suma alzada, resultaría suficiente aportar un presupuesto global o por unidades de obra y no un presupuesto detallado.** Es así como, la Administración hará la evaluación de la mejora del precio, en esta modalidad contractual de llave en mano a suma alzada, con base en el presupuesto global o por unidades de obra y no con fundamento en el presupuesto detallado. Realizando estas precisiones sobre cómo se considera que procede la lectura de la normativa que se ha alegado como incumplida, procede revisar en el caso cómo aplicaría y si en efecto existe el incumplimiento, así como sus efectos respecto de la anulación pretendida (...). “...De la resolución anterior podemos extraer con meridiana claridad, la posición de este Despacho en cuanto al análisis y aplicación del artículo 26 del RLCA, sobre el desglose del precio y presupuesto detallado. Ante ello resulta trascendente señalar que se identifican al amparo del citado numeral y dependiendo de la modalidad de cada contrato, dos formas o procedimientos para la elaboración del presupuesto de obra. Así pues en una primera instancia se decanta en explicar aspectos trascendentes del objeto que conlleva la presentación de un presupuesto detallado, en el contexto de un contrato por precios unitarios, en cuya modalidad contractual se le demanda al oferente la presentación en detalle de los componentes que conforman las unidades de obra y su correspondiente precio. Lo anterior, en razón que en esta modalidad de contrato el oferente cuenta previamente con abundante información para poder elaborar un presupuesto detallado, desglosando los componentes (materiales, cantidad, precios unitarios) de cada una de las unidades de obra. Además se aborda el escenario de un contrato suma alzada, en el que hace necesario acreditar algunos aspectos mínimos que permitan atender la finalidad perseguida por el artículo 26 del RLCA, siendo que ante esa modalidad de contrato se hace patente se adjunte a la oferta un presupuesto por unidades de obra, que viene a hacer una estimación de costos de las

*diferentes unidades de obra que componen el proceso de construcción, es decir en este escenario se requiere únicamente se indique el costo de cada una de éstas y no el desglose detallado de los componentes que las conforman, pues el oferente sí puede preparar la información referente a las unidades de obra, basado en las unidades de obra o en las actividades del proyecto de construcción, sin perjuicio del mayor detalle que pueda pedir un cartel específico para efectos de la respectiva revisión de idoneidad y según fundamente debidamente una Administración. En otras palabras, requerir un desglose o presupuesto por unidades en un contrato suma alzada no es incongruente con la figura misma, claro está sin que pueda aspirarse a un nivel de presupuesto detallado que ya ahí sí, sería propio de una modalidad de precios unitarios...".* Ahora bien, a partir de lo expuesto y para este caso en particular tramitado por la Universidad de Costa Rica, se toma en consideración que esta División de Contratación Administrativa procedió a remitir audiencia especial a la Administración, con la finalidad de que esta explicara si la modalidad de cotización de la contratación corresponde a suma alzada, o por el contrario si la modalidad de cotización es por precios unitarios, lo anterior, por cuanto de acuerdo con la modalidad utilizada, así sería el alcance de lo previsto en el artículo 26 del RCA según lo ya indicado. Ante el escenario expuesto, ha indicado de forma categórica la UCR, que la modalidad del presente concurso corresponde a suma alzada, dado que los oferentes debieron cotizar el objeto contractual completo, considerando todos los trabajos necesarios para la debida terminación de la obra, siendo que para tal afirmación se fundamenta en diferentes apartados del cartel. Conforme lo anterior ha de indicarse primeramente que esta perspectiva o enfoque de la Administración, difiere de anteriores criterios expuestos por la UCR, plasmados por medio de las siguientes resoluciones; R-DCA-00251-2021, de las once horas dos minutos del tres de marzo del dos mil veintiuno, R-DCA-00530-2021, de las trece horas con veintisiete minutos del catorce de mayo del dos mil veintiuno, R-DCA-00614-2021, diez horas diez minutos del tres de junio del dos mil veintiuno, en las cuales se tenía una discusión similar, sobre la supuesta omisión del presupuesto detallado, lo que trajo apareado la discusión sobre la modalidad de cotización del precio de esas contrataciones. Pues se había señalado en lo de interés, en esas oportunidades, con la particularidad de cada caso, que la modalidad de cotización era por precios unitarios. No obstante esta División evidenció, que los documentos integrales que constituían el cartel de dichas contrataciones, -que en tesis de principio son muy similares- a los del presente concurso, podían acreditar que se estaba en presencia de concursos donde la modalidad

de cotización de la contratación, corresponde a suma alzada. Es así, que producto de la postura de la Administración, sumado a una serie de factores para cada caso en concreto, trajo como producto la anulación de esos procedimientos. Al respecto la resolución R-DCA-00530-2021, de las trece horas con veintisiete minutos del catorce de mayo del dos mil veintiuno en lo interés se indicó *“...lo antes transcrito, se tiene que de acuerdo con las mejores prácticas es posible que en una contratación cotizada a suma alzada se requiera que los oferentes presenten desgloses o listas de actividades con precios unitarios, que servirán de control para efectos de pago (EG-26 punto 3), por lo que en sí mismo esta característica no determina que se esté ante un contrato de precios unitarios, como pretende afirmar la Administración. Adicionalmente, lo transcrito refuerza que al cotizar una suma alzada el riesgo de cantidades omitidas es del oferente y no otorga derecho a reclamar plazo o monto en caso de resultar adjudicatario, lo que es congruente con lo regulado en la cláusula EG-5 punto 19 de las especificaciones generales del presente concurso. Analizadas las cláusulas del cartel y realizadas las precisiones conceptuales que se estiman necesarias en función de lo argumentado por las partes, se concluye que en el cartel queda claro que el precio se determina como una suma alzada, lo cual resulta totalmente contrario a lo afirmado por la Administración en el trámite de los recursos de apelación, en donde ha sostenido que “...este trámite se trata de una contratación bajo precios unitarios...” (oficio OS-488-2021 del 13 de abril del 2021 registrado con el número de ingreso 10565-2021 en el folio 138 del expediente de la apelación), y que “La modalidad de cotización que aplica a este cartel responde a precios unitarios” (oficio OEPI-370-2021 del 13 de abril del 2021, registrado con el número de ingreso 10565-2021 ADJUNTO 1 en el folio 139 del expediente de la apelación), posición que fue reiterada al atender la audiencia de nulidad, al indicar que “...se trata de una contratación bajo precios unitarios.” (oficio OS-588-2021 del 4 de mayo del 2021, registrado con el número de ingreso 12556-2021 en el folio 199 del expediente de la apelación) y que “La modalidad de cotización que aplica a este cartel responde a precios unitarios.” (oficio OEPI-429-2021 del 30 de abril del 2021 registrado con el número de ingreso 12556-2021 ADJUNTO en el folio 200 del expediente de la apelación). Ahora bien, se observa que al atender la audiencia de nulidad, la Administración manifestó que “...las cotizaciones resultaron ampliamente examinadas y valoradas, y todas se encuentran bajo la modalidad de precios unitarios. Por lo que no existe daño alguno que reclamar o que ocasione la nulidad absoluta de los actuado./ En conclusión, son los aspectos sustantivos que deben prevalecer, y que esta representación considera como*

válidos desde la óptica de la correcta técnica administrativa y legal para la presente contratación, considerando improcedente, dada la carencia de elementos fácticos que así lo fundamente, instruir la nulidad de lo actuado por esta administración. Ello sin que realmente exista una causal lo suficientemente motivada y grave como para descender en tal orientación, y sin que realmente se esté ante una situación de detrimento para el erario o los oferentes.” (oficio OS-588-2021 del 4 de mayo del 2021 registrado con el número de ingreso 12556-2021 en el folio 199 del expediente de la apelación). Así las cosas de acuerdo con el cartel se requeriría cotizar un objeto a precio global o suma alzada, pero según la propia afirmación de la Administración lo que le fue ofrecido por las partes es un objeto cotizado a precios unitarios. Al respecto, hemos de indicar que la modalidad de contratación empleada implica una diferente distribución del riesgo entre el contratante y el contratista, siendo que la cotización a precios unitarios implica que se pagarán las cantidades efectivamente ejecutadas multiplicadas por el precio unitario, en tanto que en la suma alzada la obligación de la Administración es cancelar la suma global convenida y por ende, el contratista asume el riesgo de cantidades. De conformidad con lo anterior es claro que al momento de la ejecución el esquema de riesgos varía entre lo propuesto por los oferentes -según lo dice la Administración- y la modalidad plasmada en el cartel toda vez que el tratamiento del riesgo de cantidades es distinto, lo que conllevaría que el valor final del proyecto puede resultar diferente según la modalidad de cotización empleada. Queda patente entonces que lo contemplado en el cartel y la forma de cotización realizada por los oferentes, según dice la Administración, comporta un daño vinculado al esquema de riesgos propio de la ejecución contractual. No puede perderse de vista que el cartel, como reglamento específico de la contratación según lo señala de forma expresa el numeral 51 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, además de servir como documento base para el concurso, sirve de fundamento y referencia en la etapa de ejecución del contrato, de ahí la importancia que en él se plasme adecuadamente la intención de la Administración en llevar a cabo sus proyectos. Al respecto, la doctrina apunta: “Como el pliego de condiciones es la fuente principal de donde derivan los derechos y obligaciones de las partes, a él habrán de recurrir para resolver todas las cuestiones que se promuevan, tanto mientras se realiza la licitación como después de adjudicada, durante la subsistencia del contrato.”( DIEZ, Manuel María, Derecho Administrativo, Tomo III, Editorial Plus Ultra, 2 edición, 1979, p.99). Por otra parte, adquiere relevancia el hecho que la Administración ha sido consistente en señalar que la modalidad que aplica al caso concreto es de precios unitarios, lo que entra en

franca contradicción con las disposiciones cartelarias antes analizadas cuyo contenido responde a la modalidad de suma alzada. Así, en el cuadro fáctico expuesto se tiene, por una parte, la manifestación clara y expresa de la Administración de que el negocio se afianza sobre precios unitarios y por otra parte, se ha de considerar que el cartel se materializó con un clausulado propio de suma alzada. Lo anterior comporta que el cartel presenta un vicio grave, de nulidad absoluta, por cuanto el pliego cartelario no refleja la voluntad de la Administración y eso hace que el motivo y el contenido no guarden consonancia con la modalidad perseguida por la Administración. En el caso particular lo plasmado en el cartel difiere de la voluntad expuesta por la Administración, en tanto los efectos de una modalidad bajo costos unitarios y otra de suma alzada, presentan diferencias esenciales, como ya ha sido expuesto. De igual manera, si el motivo que invoca la Administración era acordar un contrato bajo la modalidad de precios unitarios, es claro que ello no se ve reflejado en el contenido del cartel toda vez que lo que en él se expone corresponde a la modalidad de precio global o suma alzada. La disociación de los elementos del acto comporta una nulidad absoluta, a la luz de lo establecido en el artículo 223 de la Ley General de la Administración Pública que dispone lo siguiente: “1. Sólo causará nulidad de lo actuado la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento. / 2. Se entenderá como sustancial la formalidad cuya realización correcta hubiera impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes, o cuya omisión causare indefensión.” Así, es claro que de haberse plasmado en el cartel la modalidad de precios unitarios que la Administración manifiesta, el resultado final hubiera sido otro, en tanto el cartel debería haber regulado tal modalidad y las partes someterse al esquema de riesgos propios de ella. De este modo, al amparo de lo establecido en el artículo 223 de la Ley General de la Administración Pública se estima que se está en presencia de un vicio de nulidad absoluta, ya que el cartel presenta un vicio sustancial y grave que implica su nulidad absoluta, la del procedimiento seguido, y la del acto final adoptado (...). No obstante como se indica en esta oportunidad, la Administración deja ver que la modalidad de contratación es suma alzada y cita apartados del cartel para resguardar lo anterior, posición que es acorde a la exteriorizada por este Despacho, en las resoluciones aludidas, siendo que con ello para el presente concurso se comparte el criterio en relación a la modalidad de la cotización del precio la cual es suma alzada. Es ante el escenario expuesto, tomando en consideración que para el presente procedimiento de licitación abreviada No 2020LA-000020-0000900001, la Administración ha enfatizado que la modalidad de cotización del precio es suma alzada, se tiene que ciertamente el cartel y

adjuntos de esta licitación, señalan de igual forma una serie de elementos que permiten tener por cierto que estamos en una modalidad de contratación suma alzada. Al amparo de ello se tiene que el cartel del concurso está integrado por una serie de documentos. El documento titulado “Condiciones Artes Plásticas”, señala en lo de interés: *“1.1.1 Descripción general del objeto contractual. / Con el traslado de la facultad de ingeniería a su nuevo edificio en finca 2, se liberan las instalaciones del edificio en finca 1, el inmueble forma parte del grupo de edificios declarados de interés patrimonial para la institución, se asigna a la Escuela de Artes Plásticas para asegurar el crecimiento espacial de sus funciones. En aras de preservar el estilo arquitectónico del edificio, y adaptarlo a los requerimientos que presenta la Escuela de Artes Plásticas es necesario llevarlo al cumplimiento de la normativa nacional vigente, por tanto, se vuelve indispensable la readecuación estructural. El proyecto consiste en reforzar la estructura primaria del edificio, mediante la incorporación de nuevas columnas, ampliación de las placas de cimentación por placas de mayor tamaño y concretos con mejor resistencia, reforzamiento por medio de fibra de carbono a las vigas de concreto y algunos muros. Se contempla la demolición de paredes livianas internas y algunas paredes de concreto existentes con el objetivo de adaptar la distribución arquitectónica a las necesidades de la Escuela de Artes Plásticas, también considera la demolición de estructuras externas al edificio con el fin de rescatar el estilo arquitectónico original. Se incluye la conformación de una batería de servicios sanitarios centralizada y que cumple con la ley 7600. Así mismo y como parte de la intervención estructural se readecuarán repellos y se resanaran paredes deterioradas, incluyendo pintar las áreas indicadas en planos. (...). 1.3.1 Fase de Construcción Contempla el suministro de materiales, mano de obra, equipo, dirección técnica y administración necesarios para la ejecución de la totalidad de las obras incluidas en los alcances de este contrato. (...). 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. (...). 7 FORMA DE PAGO Se pagará mensualmente de acuerdo con el avance de obra conforme a una tabla de pagos preparada de común acuerdo entre el contratista de la obra y la Oficina Ejecutora del Programa de Inversiones. La Oficina Ejecutora del Programa de Inversiones autorizará el pago de las facturas. (Folleto de Especificaciones Generales, EG5, punto*

24. *Forma de Pago, anticipo y retenciones*). (Ver documento en el punto 2. Información de Cartel, acceso denominado “2020LA-000020-0000900001 [Versión Actual], página denominada “Detalles del concurso”, inciso F. Documento del cartel, en el expediente del concurso en el SICOP). Además se evidencia el documento denominado; “*Especificaciones Generales Readecuación Artes Plásticas*”, el cual contiene una serie de cláusulas, entre las que resaltan las siguientes: “...EG-5. CONOCIMIENTO DEL CONTRATO Y DE LAS ESPECIFICACIONES DEL MISMO. (...) 2. Se entiende de manera clara y terminante que el Contratista conoce perfectamente las condiciones físicas del lugar en que se efectuarán las obras, así como las facilidades y limitaciones que puedan influir en la ejecución de las mismas y que ha tomado en cuenta esas circunstancias para formular el precio global que se conviene. 3. Se entiende que la obligación de la Universidad de Costa Rica es la de pagar la cantidad especificada y poner a disposición del Contratista, para su uso en la obra, únicamente lo que se indica en los documentos del contrato y que la obligación del Contratista es ejecutar las obras en todo de acuerdo con esos documentos y pondrá por su cuenta todo lo que sea necesario para el cumplimiento de la obligación que contrae. (...)19. Desglose de la oferta • El oferente deberá suministrar un desglose de su oferta, en donde se incluirán todos los elementos preponderantes de la obra según el formato que será suministrado, el cual debe entregarse debidamente lleno. Si alguna actividad, rubro o elemento no está indicado en dicho formato, es obligación del oferente incluirlo; su omisión no otorga derecho alguno a solicitar ampliación de plazo o dinero adicional en caso de resultar adjudicatario. • La Universidad se reserva el derecho de reducir el monto de la adjudicación, si determinara que ciertas partidas que el oferente seleccionado hubiere cotizado en el desglose de su oferta no convinieren a sus intereses. La Oficina Ejecutora hará los ajustes que fueren necesarios en la tabla de pagos. • Los precios indicados en el desglose de la oferta pueden ser aplicados por el Inspector General, según se especifica en la cláusula EG-10. • Se entiende que toda actividad, rubro o elemento del desglose de oferta, incluye todos los costos económicos necesarios para que la cláusula EG-10 se aplique adecuadamente, siguiendo las mejores prácticas constructivas. (...). 24. *Forma de pago, anticipo, pronto pago y retenciones* 1. El adjudicatario, antes de la firma del contrato, presentará a la Universidad de Costa Rica una tabla de pagos que represente, en forma proporcional, el porcentaje del valor de los diferentes rubros que se propone cobrar y que componen el total de la obra. Dicha tabla será estudiada por la Oficina Ejecutora y de encontrarla satisfactoria, le dará el visto bueno. De no ser así, lo

comunicará al Contratista para, de mutuo acuerdo, introducirle las modificaciones que se consideren pertinentes. Una vez aceptada por ambas partes, dicha tabla se incorporará al Contrato respectivo. (...)EG-26. PAGOS AL CONTRATISTA. 1. No se pagará al Contratista por ningún concepto más de lo que expresamente se estipula en el Cartel y en todo de acuerdo con la propuesta aceptada. (...) 3. Todos los pagos parciales que se hagan al Contratista serán considerados como abonos a la cuenta total de la suma convenida y en ningún caso podrán tomarse como cancelación de una determinada parte de la obra encomendada, aún en el caso de que los pagos correspondan a cantidad de obra ejecutada, basándose en precios unitarios convenidos. (...). 5. Pagos parciales: Las facturas se tramitarán mensualmente, previa aprobación del Inspector General, de acuerdo con la tabla de pagos y los porcentajes que de común acuerdo establezcan las dos partes (Contratista e IGO de la Universidad de Costa Rica). Para tal efecto, el Contratista deberá presentar, en forma escrita, el informe respectivo con las fotografías tomadas en el que debe detallarse, con claridad, la obra construida en el mes de facturación, de acuerdo con los precios establecidos en la oferta y los cronogramas financiero y de programación de la obra. Debe presentarse a la inspección durante los cinco primeros días naturales del mes siguiente al del periodo de facturación. Estos pagos pueden hacerse sobre la obra terminada en cada renglón de la tabla de pagos. Se puede incluir el trabajo preparatorio y materiales debidamente almacenados en la bodega del Contratista, ubicada en el lugar de la obra (a juicio de la inspección, lo referente a materiales excepto arena, piedra y cemento o cualquier otro que se considere perecedero) ubicada en las instalaciones de la obra. Los materiales facturados y pagados quedarán bajo la custodia del Contratista y podrán ser inspeccionados en cualquier momento por funcionarios de la Universidad de Costa Rica. (...) 6. Penúltimo pago: Al momento de facturar el penúltimo pago, el saldo pendiente a cancelar no podrá ser menor al cinco por ciento (5%) del monto adjudicado. Se aclara que este porcentaje de saldo no incluye el monto acumulado por concepto de retención de las facturaciones mensuales. (...). 7. Pago final: Se hará cuando se cumpla con los siguientes aspectos. (...). (Ver documento en el punto 2. Información de Cartel, acceso denominado “2020LA-000020-0000900001 [Versión Actual], página denominada “Detalles del concurso”, inciso F. Documento del cartel, en el expediente del concurso en el SICOP). Conforme a los puntos vertidos del reglamento de la contratación, resulta claro que evidencian una serie de requerimientos de la modalidad de cotización de suma alzada. En virtud de lo expuesto, como primer elemento ha de considerarse que el cartel fue lo suficientemente

claro en advertir que la cotización del precio, o el procedimiento de cálculo para la elaboración del presupuesto de obra, lo era por monto alzado, lo que permite entender estamos en presencia de un contrato suma alzada y en consonancia con lo anterior, adjuntó en el cartel un formato –tabla- referente al desglose de oferta para que los oferentes formularan su precio, por unidad de obra, siendo que no se observa distorsión alguna con lo que estableció la Administración en cuanto a la definición del contrato y manera de cotización del precio, (ver documento en el punto 2. Información de Cartel, acceso denominado “2020LA-000020-0000900001 [Versión Actual], página denominada “Detalles del concurso”, inciso F. Documento del cartel, Especificaciones Técnicas / Desglose Artes Plásticas Readecuación, en el expediente del concurso en el SICOP). Es decir, no hay elementos objetivos para ubicarnos en una modalidad de contrato diferente, o bien nada indica que estamos en una modalidad de contrato de precios unitarios, en el cual se hace indispensable la presentación del presupuesto detallado, como afirma el recurrente. Ha de indicarse que no existe ambigüedad con respecto a la modalidad de la oferta, pues como se dijo, el cartel definió que la modalidad de formular el precio del contrato es suma alzada y definió una tabla de desglose que representa un presupuesto por unidad de obra. Es criterio de esta División, que resulta claro que estamos en presencia de un contrato suma alzada sin que ello implique que no pueda existir o solicitarse un desglose del precio por unidad de obra, toda vez que tal requerimiento como se indicó, no desnaturaliza la modalidad de contratación utilizada como bien se vislumbra en esa condición en el formulario para desglosar el precio por unidad de obra viene a satisfacer la obligación del artículo 26 RLCA en cuanto a la presentación de un presupuesto en función de la modalidad que se presenta el precio, lo cual es compatible con la modalidad del contrato que es suma alzada. Considerar la interpretación que realiza el consorcio apelante, cuando argumenta que resultaba obligatoria la presentación del presupuesto detallado y que de no presentarse se invalida la oferta, es a todas luces improcedente, por las razones ya advertidas, para la cual se reitera que la modalidad fue dada, y el desglose requerido no es contrario a la modalidad, así mismo cualquier otro detalle de esos elementos del precio, no hacen por sí mismo que estemos en presencia de una incertidumbre ante la forma de cotización del precio. Es así que resulta oportuno indicar en cuanto a la oferta de la empresa adjudicataria, que como bien consta en su oferta, (hecho probado No 7) presentó el presupuesto detallado por unidad de obra, acorde al formato establecido en el cartel. En virtud de lo anterior, en cuanto a lo presentado por la plica adjudicataria ha de señalarse, que la formulación del precio se

circunscribe dentro del cartel al desglose de la estructura del precio, así como además se podía presentar el presupuesto por unidad de obra. Al amparo de tales condiciones cartelarias la plica adjudicataria adjunta en su oferta debidamente lleno el formulario creado al efecto por parte de la UCR, se acredita que adjunta el desglose de la estructura del precio, así como además una tabla del desglose de pagos por actividad, (Hecho probado No. 7), siendo que no se acredita algún incumplimiento al respecto. Así las cosas por lo expuesto en líneas anteriores se ha de indicar, que el presupuesto detallado, solicitado en el artículo 26 del RLCA, resulta relevante en el caso de modalidades de contrato en precios unitarios, que no es al que nos enfrentamos en este caso, por lo que la presentación del presupuesto detallado en los términos que lo interpreta el recurrente para este caso, no tiene relevancia de frente a lo ya analizado, pues dicha obligación es satisfecha con la presentación de un presupuesto por unidad de obra. Por lo anterior se **declara sin lugar** este extremo del recurso. **2) Sobre el Reforzamiento de Fibra de Carbono.** Señala el apelante que el proyecto incluye la instalación de un Reforzamiento de Fibra de Carbono, el cual es muy especializado y lo correcto es que sea instalado a través de un subcontratista con experiencia en el sistema. Este proveedor debió ser reportado desde el mismo momento de apertura de las ofertas en el listado de subcontratistas de cada oferente. No obstante, la adjudicataria no lo reporta. Enfatiza que no puede perderse de vista, que el objeto de esta licitación es el refuerzo de estructural de un edificio que pretende ser utilizado por miles de personas; de allí que la calidad del reforzamiento es más que vital, para garantizarse el alargamiento de la vida útil del inmueble, y en primer lugar, la integridad de la vida de los usuarios. No obstante, en el caso de la oferta ganadora no se ha logrado demostrar que tal requerimiento esté siendo cumplido. Hace de conocimiento, que este reforzamiento estructural es una actividad muy especializada y poco frecuente en el país, por lo que es muy escaso el personal en nuestro territorio que cuenta con la capacidad técnica de instalarla y de ofrecer la garantía correspondiente. Por tanto, exige un nivel de especialización que solo los representantes de dichos productos cuentan en el país. Y su correcta instalación es primordial no solo para cumplir el alcance del proyecto, sino para asegurar la estabilidad estructural y la vida de cientos de usuarios del edificio a reforzar. Por tanto, a menos que el adjudicatario cuente con una certificación por parte del fabricante que permita garantizar la obra, debe recurrir a la figura de la subcontratación para poder ofrecerla. Como puede acreditarse en la oferta de la adjudicataria, sólo se reportó el subcontrato de Media Tensión, por lo que su oferta carece del personal idóneo que pueda instalar la

Fibra de Carbono. Dicho vacío implica que la adjudicataria no cuenta con la capacidad técnica para ofrecer el alcance solicitado por la Administración. El permitirle corregir esa omisión representa una ventaja indebida. Por tanto, ante tales incumplimientos, P y P Construcciones debe ser excluido. Para reforzar aún más su incumplimiento, referimos que el precio de la actividad de Reforzamiento de Fibra de Carbono de la adjudicataria está muy por debajo del promedio del mercado, lo cual la torna incompetente para cumplir el alcance requerido para esta contratación. Presenta un comparativo con los precios ofrecidos por los oferentes del presente concurso, del que se concluye que el precio de mercado es de ¢411.402.403,40.-----

Oferente	Monto (\$)	Cambio Dólar	Monto (¢)	Promedio (¢)
ARPO			C337.164.805,00	C411.402.403,40
SAGA			C411.618.612,00	
AJIP			C401.000.000,00	
Acero y Concreto			C415.254.250,00	
Construtica			C399.214.538,00	
CONSTARQ			C307.013.813,00	
FUPROVI			C514.631.876,00	
Molina Arce	\$ 755.529,00	¢606,24	C458.031.900,96	
Proyekta-Progresa	\$ 756.617,57	¢606,24	C458.691.835,64	

Como puede acreditarse en la oferta de la adjudicataria, su precio para la actividad de reforzamiento de fibra de carbono es de \$497.460,03, que es equivalente en colones a ¢301.580.168,59. Por tanto es acreditable que la adjudicataria cotizó un monto de apenas un 73% de la actividad más importante del proyecto, lo cual es una demostración inequívoca de que el alcance de esta actividad no está completo y no satisface los requerimientos de calidad mínimos para garantizar la vida de los cientos de usuarios del edificio a reforzar. Como parte de pruebas, aporta la cotización de la empresa SAHE Representaciones Internacionales, la cual es la única empresa que cuenta con una fibra de carbono que cumpla todas las especificaciones técnicas requeridas para el proyecto, entre ellas que cuente con certificación de resistencia al fuego A2. El monto de sus servicios asciende a \$618.439,00+13% de IVA, o sea, un equivalente en colones de ¢423.662.379,10. Si comparamos ese valor con el ofertado por la adjudicataria, apenas logra ser un 71% del valor del subcontrato, y le provoca un vacío en su oferta de ¢122.082.210,50. Si comparamos ese déficit versus su previsión presupuestaria de Imprevistos (3%) más Utilidad (7%), para un total del 10% de su oferta (\$116.000, o su equivalente en colones de ¢70.323.840,00); se puede acreditar que es matemáticamente

imposible que las reservas presupuestarias cubran el déficit para la fibra de carbono, lo cual la torna en ruinosa. Por tanto, la actual adjudicataria debe ser declarada inelegible toda vez que omitió el subcontrato de Reforzamiento de Fibra de Carbono y no cuenta con los recursos económicos para contratar al proveedor que cumple las especificaciones técnicas del proyecto. La Administración no se pronuncia al respecto. La adjudicataria, afirma que el argumento es ayuno de fundamentación, en cuanto a que el reforzamiento de fibra de carbono que forma parte del alcance del contrato "*exige un nivel de especialización que solo los representantes de dichos productos cuentan en el país*" y que el producto comercializado por la empresa SAHE REPRESENTACIONES INTERNACIONALES S.A. es "*el único que cuenta con una certificación de resistencia al fuego A2*". Rechaza categóricamente esas afirmaciones que no son más que intentos desafortunados para desacreditar su oferta. La verdad es que para descalificar estos argumentos del consorcio apelante no se requiere mayor elaboración que indicar que adjunto a este escrito se pueden apreciar los siguientes documentos que descartan por completo sus afirmaciones. Adjunta Oficio suscrito por el departamento técnico de la empresa SAHE, Representaciones Internacionales S.A., indicando que el suministro del producto de fibra de carbono que comercializan incluye el "soporte técnico e inspecciones necesarias para la correcta aplicación (del producto) y capacitación de su personal", con lo cual queda claro que la posibilidad de que ese trabajo sea efectuado por personal nuestro debidamente acreditado por el fabricante y de que el mismo representante del fabricante encuentra que esta es una opción viable, máxime tratándose de una empresa como la nuestra, con amplia experiencia en el campo de los reforzamientos estructurales y en la construcción de edificaciones desde hace más de treinta años. Nota suscrita por otro fabricante de productos de fibra de carbono para reforzamientos estructurales que hace constar que existen productos similares al referido por el consorcio apelante en su escrito que cumplen con las características de resistencia al fuego especificadas. Por último, en cuanto al precio del renglón de fibra de carbono que afirma el consorcio apelante que es ruinoso, se permite indicar que la diferencia del precio de este rubro con el promedio de las primeras tres ofertas presentadas es únicamente de un dieciocho por ciento, lo cual es más que razonable si se toma en cuenta que en nuestro caso, este producto no será colocado por un intermediario y que de todas las ofertas presentadas la nuestra es la única que declara que este producto será exonerado de todo impuesto. Afirma también el consorcio apelante, sin aportar mayor prueba que el alcance de nuestra oferta "no está completo", una vez más en claro irrespeto de la doctrina de contratación

administrativa y del principio onus probando que debería aplicar en su escrito de apelación. VER ADJUNTO CARTA DE SAHE Y CARTA DE MAPEI PANAMÁ ni 17596, folio 14/15. **Criterio de la División.** Señala el apelante que el proyecto incluye la instalación de un Reforzamiento de Fibra de Carbono, el cual es muy especializado y lo correcto es que sea instalado a través de un subcontratista con experiencia en el sistema. Este proveedor debió ser reportado desde el mismo momento de apertura de las ofertas en el listado de subcontratistas de cada oferente, ante ello afirma, el adjudicatario no lo reportó como una subcontratación, además de que la adjudicataria no cuenta con la capacidad técnica para ofrecer el alcance solicitado por la Administración y el permitirle corregir esa omisión representa una ventaja indebida. Ahora bien ante dicho argumento ha de señalarse que ciertamente la plica del adjudicatario en su oferta no declara dichos trabajos para la instalación de fibra de carbono como una subcontratación, tan es así que se desprende con meridiana claridad, desde la presentación de su oferta que estimó viable solo cotización de materiales, en el desglose del precio, (hecho probado No. 7) pues indicó que: “3.3.1 Refuerzo Fibra Carbono Fibra Carbono 1.0 glb Costo Unitario 497,460.03 Costo total 497,460.03”, además así lo declaró dentro de la lista de materiales y equipos a exonerar, (hecho probado No. 8). Ello evidencia que ciertamente no estaba dentro de la estructuración de la oferta por la adjudicataria, la realización de dichas tareas por medio de un subcontratista, sin que ello implique necesariamente que esa actividad solo podría ser suplida de esa forma, si de la misma oferta existían elementos para considerar lo contrario. En este sentido, al contestar la audiencia inicial, la adjudicataria ha traído elementos de prueba extendidos por casa fabricante, (hecho probado No. 9), en la cual se tiene por demostrado que las actividades concernientes a la ejecución del refuerzo estructural se llevarán a cabo por personal del adjudicatario, quien será capacitado e inspeccionado por la casa matriz proveedora de los materiales de reforzamiento estructural FRMC. Es así que este Despacho tiene por acreditado que las tareas pertinentes a la colocación del reforzamiento estructural FRMC, no necesariamente debe ser un trabajo subcontratado, pues véase que el apelante incorporó esta actividad dentro de su memoria como un costo de materiales y además reflejado como parte de los que deben ser exonerados, aclarando en consecuencia en esta sede efectivamente que esas labores serán realizadas por ella, con la capacitación previa de las casas proveedoras. A lo anterior debe sumarse el hecho que el apelante es omiso en su fundamentación, en cuanto a acreditar con la prueba técnica idónea necesaria su dicho, en relación a que esos trabajos son sumamente especializados y que por ende,

solo mediante subcontratación deban ejecutarse. Ahora bien en relación a su argumento en el sentido el precio de la actividad de Reforzamiento de Fibra de Carbono de la adjudicataria está muy por debajo del promedio del mercado, lo cual la torna ruinoso para cumplir el alcance requerido para esta contratación, ha de señalarse que el recurrente se circunscribe en basar su señalamiento, en un comparativo con los precios ofrecidos por los oferentes del presente concurso, información que resulta insuficiente en cuanto a demostrar que efectivamente el precio cotizado por la adjudicataria de \$497.460,03, resulte ruinoso, ya que para demostrar tal aseveración, se hacía necesaria junto al extremo, algún documento o estudio de mercado o inclusive un análisis de los propios costos de la oferta de la adjudicataria en el cual se demostrara su conclusión, sin que tal ejercicio conste haya sido realizado. Es decir la apelante se circunscribe a señalar en el escrito y sin la prueba requerida al efecto, que el precio cotizado para esta actividad, es insuficiente, utilizando solo como base algunos de los precios ofrecidos por otros oferentes. Dicho en otros términos es claro que el argumento es ayuno de la debida fundamentación, basando su alegato únicamente en una presunción de su parte a partir de un comparativo del precio, en relación a 9, de las 12 ofertas presentadas, sin ninguna base clara y sobre todo, omitiendo aportar un análisis suficiente que respalde dicho argumento. En conclusión, es criterio de esta División, que la empresa apelante no logra demostrar el precio insuficiente que invoca, es decir faltó a su deber de fundamentación estableciendo elementos de hecho para acreditar su dicho, además no demuestra que el precio ofrecido por la adjudicataria menoscabe en la media de los precios de mercado. Así las cosas, se **declara sin lugar** el extremo, y siendo que con los argumentos expuestos el recurrente no logra desplazar de su condición al adjudicatario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 191 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se omite pronunciamiento sobre otros extremos por carecer de interés para los efectos de lo que será dispuesto en la parte dispositiva de la presente resolución.-----

#### **POR TANTO**

De conformidad con lo previsto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 182 y siguientes de su Reglamento, se resuelve: **1) DECLARAR SIN LUGAR** los recursos de apelación interpuestos por la empresa **CONSTRUCTORA ARPO S.A**, y por el **CONSORCIO PROYEKTA - PROGRESA** en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2020LA-000020-0000900001** promovida por la **UNIVERSIDAD DE**

**COSTA RICA** para la “*Escuela de Artes Plásticas, readecuación estructural*”, acto recaído a favor de la empresa **P Y P CONSTRUCCIONES SOCIEDAD ANÓNIMA** por el monto de \$1.183.200, **acto que se confirma. 2)** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa. -----  
**NOTIFÍQUESE.** -----

Elard Gonzalo Ortega Pérez  
**Gerente de División a.i**

Edgar Herrera Loaiza  
**Gerente Asociado**

Marlene Chinchilla Carmiol  
**Gerente Asociada**



AAG/ AKQS/LCA/DSQ/mtch  
NI: 13915469, 15475, 15724, 14702, 27580, 17596, 17629, 18227, 18353, 20692, 20909, 20967.  
**NN: 119291(DCA-3095-2021)**  
**G: 2021002145-2**  
Expediente electrónico: **CGR-REAP-2021003594**