



R-DCA-00317-2022

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las siete horas cuatro minutos del veinticinco de marzo de dos mil veintidós.-----

RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por la empresa **QUEBRADORES PEDREGAL SOCIEDAD ANÓNIMA** en contra del acto de adjudicación dictado en las partidas 1 y 2 de la Licitación Pública **2021LN-000001-0003000001** promovida por la **MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN DE FLORES** para “Construcción del proyecto de mejoramiento pluvial sobre las rutas cantonales N° 4-08-019 cuadrantes de San Lorenzo y 4-08-013 calle el Tambor”, recaído a favor de la empresa **CONSTRUCTORA BLANCO ZAMORA SOCIEDAD ANÓNIMA** (ambas partidas) por un monto total de **¢709.906.872,61**.-----

RESULTANDO

I.- Que el catorce de enero de dos mil veintidós, la empresa Quebradores Pedregal S.A., interpuso ante esta Contraloría General recurso de apelación en contra del acto final dictado en las partidas 1 y 2 de la licitación pública de referencia.-----

II.- Que mediante auto de las ocho horas veintidós minutos del veinte de enero de dos mil veintidós, esta División solicitó a la Administración el expediente administrativo del concurso impugnado; conforme con lo cual la Municipalidad del Cantón de Flores mediante oficio MF-CE-010-2021 agregado al expediente de apelación, remitió para su consulta al expediente administrativo electrónico tramitado en el Sistema Integrado de Compras Públicas.-----

III.- Que mediante auto de las diez horas ocho minutos del veintiocho de enero de dos mil veintidós, esta División confirió audiencia inicial a la Administración y a la adjudicataria con el objeto de que manifestaran por escrito lo que a bien tuvieran con respecto a los alegatos de la apelante, y para que ofrecieran las pruebas que consideraran oportunas. Dicha audiencia fue atendida por las partes, según escritos agregados al expediente de la apelación.-----

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

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

CONSIDERANDO

I.-HECHOS PROBADOS: Con vista en el expediente electrónico tramitado en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que la Municipalidad del Cantón de Flores, promovió la Licitación Pública 2021LN-000001-0003000001 para la construcción del proyecto de mejoramiento pluvial sobre las rutas cantonales 4-08-019 cuadrantes de San Lorenzo y 4-08-013 Calle el Tambor (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "2. Información de Cartel", 19/08/2021). **2)** Que para la partida 1 se presentaron 11 ofertas, entre ellas la de la empresa Quebradores Pedregal Sociedad Anónima (en adelante Pedregal), mientras que en la partida 2 del mismo concurso, se presentaron 10 ofertas, entre ellas la de la empresa Pedregal (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "3. Apertura de ofertas", partida 1, posición 1 y partida 2 posición 8). **3)** Que como parte de su oferta y para ambas partidas, la empresa apelante presentó el formulario 1 "formulario de propuesta", cuyo contenido refiere -entre otros- a los documentos que se tomaron como referencia para elaborar la plica, remitiendo entre ellos, al documento "146. MF-DIP-UTGV-CI-2021-146 Solicitud de Bienes y Servicios - Construcción del Mejoramiento (sic) Pluvial Sobre Rutas Cantonales Cuadrantes de San Lorenzo 2.pdf" (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "3. Apertura de ofertas", partida 1, posición 1; en la nueva ventana "Detalle documentos adjuntos a la oferta"; en Documentación Parte 1, 1.pdf). Asimismo, presentó para la partida 1 un sumario de cantidades, el cual incluyó -en lo que interesa-lo siguiente:-----

Renglón de pago	Descripción del renglón	Unidad de pago	Cantidad	Precio Unitario
CR.413.03	Emulsión asfáltica (grado CRS-1 Capa de imprimación)	l	4706	¢546.91
CR.414.01	Riego de imprimación CRS-1	l	2140	¢540.91

(En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "3. Apertura de ofertas", partida 1, posición 1; en la nueva ventana "Detalle documentos adjuntos a la oferta"; en Documentación Parte 2, 2.pdf). En cuanto a la partida 2, presentó un sumario de cantidades, el cual incluyó -en lo que interesa-lo siguiente:-----

Renglón de pago	Descripción del renglón	Unidad de pago	Cantidad	Precio Unitario
CR.411.06	Emulsión asfáltica (grado CRS-1 Capa de imprimación)	l	399.30	¢690.58

(En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "3. Apertura de ofertas", partida 1, posición 1; en la nueva ventana "Detalle documentos adjuntos a la oferta"; en Documentación Parte 2, 2.pdf). **4)** Que mediante el oficio MF-DIP-UTGV-CI-258-2021 del 22 de setiembre del 2021, la Administración determinó que la empresa apelante no cumple -para ambas partidas- con las actualizaciones del CR-2010,

señalando -en lo que interesa- lo siguiente: *“Inicialmente se realiza la verificación de cumplimiento del sumario de cantidades con el fin de comprobar el cumplimiento de las especificaciones técnicas y cantidades de la totalidad de las empresas oferentes, y con esto valorar si bajo ese cumplimiento las ofertas se encuentran dentro del presupuesto disponible por la municipalidad para dicho proyecto, determinando lo siguiente: (...) De lo anterior, se extrae (sic) las empresas **Quebradores Pedregal**, Consorcio Braco Rgc – Go, Inversiones Solano & Camacho y América Construcciones **ofertan para la partida 1, el sumario de cantidades ubicado en el oficio 146. MF-DIP-UTGV-CI-2021-146 Solicitud de Bienes y Servicios - Construcción del Mejoramiento Pluvial Sobre Rutas Cantonales Cuadrantes de San Lorenzo 2, mismo que quedo** (sic) **sin efecto dadas a las modificaciones al cartel realizadas y publicadas en SICOP** (...) este insumo es de gran importancia dado que su indicación amarra el ítem a la especificación técnica y al procedimiento constructivo del Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes (CR-2010), además se ha realizado diferentes modificaciones a las especificaciones técnicas indicadas en dicho manual, que han sido publicadas mediante decreto ejecutivo con el fin de oficializar su uso, para el caso que nos atañe por ejemplo se da el caso de la modificación de las dos secciones y subsecciones para el riego de imprimación y suministro y colocación de mezcla asfáltica en caliente (...) Por lo anterior, las empresas antes mencionadas ofertan cosa diferente a las necesidades presentadas por la municipalidad, esta misma situación se presenta en las ofertas de todas las anteriores para la partida número 2. Lo cual convierte en inelegibles las ofertas antes mencionadas”* (resaltado no es parte del original) (en consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título “[3. Apertura de ofertas]; Estudio técnicos de las ofertas; en la nueva ventana “Resultado final del estudio de las ofertas”; QUEBRADORES PEDREGAL SOCIEDAD ANÓNIMA; en la nueva ventana “Registrar resultado final del estudio de las ofertas”; [Información de la oferta]; Mariel Murillo Fajardo; en la nueva ventana “Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida”; 258. MF-DIP-UTGV-CI-2021-258 Estudio de Ofertas - Proyecto San Lorenzo (Miguel Hernández).pdf). Dicha conclusión fue ratificada por el asesor legal de la Municipalidad, según consta en el oficio AJ –MF- 109– 2021 del 18 de octubre del 2021 (en consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título “[4. Información de Adjudicación]”; Recomendación de adjudicación; en la nueva ventana “Informe de recomendación de adjudicación”; Resultado de los estudios técnicos; fecha de la solicitud 17/09/2021; en la nueva ventana “Detalles de la solicitud de verificación”; [3. Encargado de la verificación] PABLO MORA CAVALLINI; en la nueva ventana “Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida”; AJ-MF-CI-109-2021 Se amplía criterio AJ-MF-CI-2021 Estudio contratación Mariel.pdf). **5) Que mediante la sesión ordinaria 122-2021 celebrada el 14 de diciembre del 2021, el Concejo Municipal de Flores procedió a adjudicar -en ambas partidas- a la empresa Constructora Blanco Zamora por un monto total de ₡709.906.872,61** (en consulta por

expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en apartado denominado “[4. Información de Adjudicación]” en Acto de adjudicación; en la nueva ventana “Acto de adjudicación”, en [Archivo adjunto]; CERT-519-2021 certificación acuerdo 1630-21 y 1631-21 acta 122-2021 Licitación Pública.pdf y CERT-519-2021 certificación acuerdo 1630-21 y 1631-21 acta 122-2021 Licitación Pública.pdf).-----

II.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO. Como punto de partida debe destacarse, que el artículo 184 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (en adelante Reglamento), impone el análisis referente a la legitimación de la apelante, y sobre ese aspecto, instruye que: *“Podrá interponer el recurso de apelación cualquier persona que ostente un interés legítimo, actual, propio y directo”*. Así las cosas, al estar directamente relacionadas en este caso, tanto la legitimación con el fondo, en virtud de los argumentos que se discuten, se procede a resolver sobre ambos en el presente apartado de la resolución. **1) Sobre el sumario de cantidades de ambas partidas (Riego de Imprimación (Emulsión Asfáltica Grado CRS-1) y Emulsión asfáltica (grado CRS-1 Capa de imprimación)**. La apelante manifiesta que ostenta un interés legítimo, actual, propio y directo, pues en el caso de que su oferta no hubiese sido excluida de forma indebida, habría alcanzado la máxima calificación y por ende, sería la correcta adjudicataria del proceso. Indica que en la partida 1 su oferta presenta el mejor precio, por lo que luego de referenciar las modificaciones que se realizaron al cartel, procede a señalar que las diferencias entre los sumarios de cantidades se presentan únicamente en tres líneas, dos de las cuales solamente cambió el código y/o el orden de las palabras en la descripción, mientras que en el caso de la tercera línea, la Municipalidad la suprimió para la versión final y pese a que se mantuvo en la propuesta, el precio ofertado sigue siendo el más bajo. Alega posterior a la transcripción de la versión original del pliego de condiciones, concretamente al renglón de pago CR.411.06 “Emulsión asfáltica” (Grado CRS-1 capa de imprimación)”, que su representada modificó el código para ajustarse a lo solicitado en el pliego, sin embargo, mantuvo la descripción que varió únicamente en dos aspectos, el orden de las palabras y que utiliza la frase “Capa de imprimación” en lugar de “Riesgo de imprimación”, pero que resulta claro que se está ante lo mismo (Riesgo de imprimación). Afirma que bastaba con leer las descripciones para determinar que se trata de exactamente lo mismo, pues a modo de ejemplo sería contrario al principio de eficiencia, el declarar nulo el procedimiento debido a que la Municipalidad de Flores colocó en el cartel la palabra “riesgo” en lugar de “riego”. Remite como sustento de sus argumentos a una captura de pantalla del Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de

Carreteras, Caminos y Puentes (en adelante CR-2010), para luego señalar que el riego de imprimación por litro que se exige en la normativa técnica referida presenta el código CR.413.02, mientras que en la propuesta se anotó el CR.413.03 que corresponde al material de secado, sin embargo, si la Administración hubiera sido diligente en su análisis, se hubiera percatado que el material de secado efectivamente está en el renglón de pago siguiente con el mismo código, por lo que no existe motivo lógico, razonable o legal para que la Administración decida adjudicar a una empresa por más de ¢90 millones, amparada solo por una diferencia en un número en el código que no es relevante para el objeto de concurso. Señala que si bien la Contraloría General como la Administración podrían llegar a apreciar una contradicción entre lo indicado en el código y la descripción, lo cierto es que el artículo 83 del Reglamento resuelve dicha situación, al declarar que si una oferta presenta dos manifestaciones contradictorias entre sí, se presumirá su ajuste al cartel y puesto que la descripción se ajusta totalmente al cartel, esta debe tenerse como válida. Mismo argumento lo presenta para el renglón de pago CR.402.01, no obstante, para el renglón de pago CR.414.01 “Riego de imprimación CRS-1”, alega un error material al dejar una línea que se mantuvo en las tres primeras versiones del cartel, pero que se suprimió en la última versión, sin embargo, añade que aún con esa línea, sigue siendo la oferta de menor precio. Respecto a la partida 2, concretamente al renglón de pago CR.411.06 “Emulsión asfáltica” (Grado CRS-1 capa de imprimación)”, reclama que al igual que en la partida 1, su representada mantuvo la descripción, por lo tanto, es claro que se ofertó lo mismo que se requirió en el cartel. La adjudicataria manifiesta que la apelante debe acreditar la posibilidad de resultar ganadora del concurso, considerando para ello, los requisitos de admisibilidad y los parámetros de calificación que dispone el pliego de condiciones. Ante ello, indica que la apelante no ostenta dicha condición, en la medida que ofertó líneas distintas a las solicitadas por la Administración, lo que hace que el precio ofertado no sea cierto ni definitivo. Menciona que todos los oferentes deben estar al tanto de cada una de las correcciones que se realizan al pliego cartelario y a las especificaciones técnicas solicitadas. Añade que la empresa apelante intenta confundir a esta Contraloría General, afirmando que la diferencia en su oferta radica en simples códigos de actividades, lo cual no es cierto, remitiendo en este sentido a los cambios que se originaron en ambas partidas y reiterando que para la partida 1, la apelante cometió el error de ofertar sin los cambios realizados por la Administración, por lo que su oferta presenta un exceso de ¢1.157.547.40 correspondiente a la línea de riego de imprimación.

Mismo argumento lo presenta en el caso de la partida 2, respecto a la cotización de líneas no ajustadas a la versión final del cartel. Afirma que el error cometido no es un mero formalismo, sino son faltas de cantidades totalmente diferentes a las solicitadas en el pliego de condiciones, las cuales conllevan a ofertar un precio incierto. La Administración manifiesta que en el proceso de revisión se determinó que efectivamente debía aclararse a nivel de especificaciones técnicas, la diferencia entre los ítems CR.411.06 y CR.414.01, dado que los mismos se consideraron con el numeral no vigente del CR-2010 y al ser este un aspecto sustancial, se tramitó la debida solicitud de modificación mediante el oficio MF-DIP-UTGV-CI-222-2021, la cual generó una nueva versión del cartel y la ampliación de ley para el plazo de recepción de ofertas. Señala que la recurrente detalló en la página 3 de la oferta, que tomó como base las especificaciones técnicas del oficio “146. MF-DIP-UTGV-CI-2021-146 Solicitud de Bienes y Servicios - Construcción del Mejoramiento Pluvial Sobre Rutas Cantonales”, por lo que es irrefutable que cotizó renglones de pago contrarios a los requeridos en la versión final. Argumenta que si bien la recurrente intenta minimizar lo ocurrido, es claro que cualquier variación a los renglones de pago implican una modificación al precio, aspecto que no podría catalogarse como subsanable. Indica que a todos los interesados se les exige ofertar el sumario de cantidades actualizado, así como la obligación de cumplir con las especificaciones técnicas señaladas en la actualización de algunas secciones y subsecciones del CR-2010. Respecto a los renglones CR.414.01 “Riego de imprimación CRS-1” y CR.411.06 “Emulsión asfáltica (Grado CRS-1 Capa de imprimación)”, dice que estos debieron de ajustarse a la normativa vigente, no obstante, la empresa recurrente siendo notificada de la modificación, en la cual se consideró únicamente uno de los rubros, insistió en colocar los dos renglones de pago y aún y cuando modificó el código, colocó el renglón de pago incorrecto. Reitera que a pesar de que la recurrente recibió anuncio directo de las modificaciones realizadas y que se habilitó el plazo de ley adicional y suficiente para la correcta preparación de la oferta, no tomó en cuenta las modificaciones publicadas, incumpliendo así con la normativa legal vigente; pretendiendo además inculpar de su error a la Administración, siendo que resulta totalmente absurdo e ilegal el pretender que sea la Municipalidad la que deba solventar las deficiencias de los oferentes por alguna débil presunción. Concluye señalando que, existieron otros oferentes, que sí cumplieron en su totalidad al cotizar con el cartel vigente, por lo que, cualquier solicitud de subsanación al respecto, al tratarse de un tema precio, resultaría promover una ventaja indebida en perjuicio

del resto de los oferentes. **Criterio de la División.** La Municipalidad del Cantón de Flores promovió la Licitación Pública 2021LN-000001-0003000001 para la construcción del proyecto de mejoramiento pluvial sobre las rutas cantonales 4-08-019 cuadrantes de San Lorenzo y 4-08-013 Calle el Tambor (hecho probado 1). En este sentido y en consideración a la forma en la que se dividió el objeto de la contratación, para la partida 1 se presentaron 11 ofertas, entre ellas la de la empresa Pedregal (hecho probado 2), mientras que en la partida 2 se presentaron 10 ofertas, entre ellas la de Pedregal (hecho probado 2), la cual resultó -para ambas partidas- inelegible por haber cotizado con una versión incorrecta del cartel según los estudios efectuados por la Administración (hecho probado 4), por lo tanto, el Concejo Municipal de la Municipalidad del Cantón de Flores mediante la sesión ordinaria 122-2021 celebrada el 14 de diciembre del 2021, procedió a adjudicar -para ambas partidas- a la empresa Constructora Blanco Zamora por un monto total de ₡709.906.872,61 (hecho probado 5). Ahora bien, se observa que la discusión de fondo radica en torno a la manera de cotizar el objeto por parte de la apelante y sobretodo a los distintos rubros que integran el sumario de cantidades de ambas partidas del concurso, para lo cual se concluye a partir de una lectura integral del recurso de apelación y desde luego a los argumentos presentados por las partes al momento de atender la audiencia inicial conferida, que la defensa de Pedregal consiste en resaltar que las variaciones entre ambos sumarios (el del pliego original y el propuesto por su representada) son meramente formales, por lo que no inciden en el objeto de la contratación. De ahí que, resulta posible afirmar, que a efectos de acreditar su legitimación, la apelante debe demostrar que en efecto las diferencias que resalta son formales y no sustanciales o técnicas, en tanto que, con solo que uno de los argumentos presentados para uno de los renglones de pago que sea analizado no prospere, su oferta resultará inelegible y por ende, no contaría con la legitimación para resultar readjudicataria del concurso. Bajo esta lógica, serán analizados los argumentos presentados por la recurrente en su recurso de apelación. Precisado lo anterior y considerando los antecedentes del caso, concretamente a las distintas versiones del pliego de condiciones que se observan dentro del expediente digital del concurso, estima oportuno este órgano contralor para una mayor comprensión y correcta resolución del caso, conceptualizar en primer lugar lo estipulado en el pliego de condiciones original frente a lo dispuesto en la versión final, con el objetivo de verificar el argumento de la recurrente y determinar si logra o no desvirtuar los incumplimientos atribuidos desde sede administrativa. Así las cosas, al revisar el expediente

administrativo en la secuencia 03 publicado el 16 de agosto del 2021, se aprecia un documento en formato pdf, denominado “146.MF-DIP-UTGV-CI-2021-146 Solicitud de Bienes y Servicios - Construcción del Mejoramiento (sic) Pluvial Sobre Rutas Cantonales Cuadrantes de San Lorenzo 2.pdf”, cuyo contenido refiere -en lo que interesa- al detalle de las líneas y los ítems que lo conforman. En ese sentido y para la partida 1, aparece un sumario de cantidades en el que se describen los distintos renglones de pago, destacándose el CR.411.06 “Emulsión asfáltica (Grado CRS-1 Capa de imprimación)” y el CR.414.01 “Riego de imprimación CRS-1” (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título “[2. Información de Cartel]” secuencia 03; en la nueva ventana Detalles del concurso; en [F.Documento del cartel]; 146. MF-DIP-UTGV-CI-2021-146 Solicitud de Bienes y Servicios - Construcción del Mejoramiento Pluvial Sobre Rutas Cantonales Cuadrantes de San Lorenzo 2.pdf). En cuanto a la partida 2, en el mismo documento referido anteriormente, aparece un sumario de cantidades en el que se describen los distintos renglones de pago, destacándose - al igual que en la partida anterior- el renglón de pago CR.411.06 “Emulsión asfáltica (Grado CRS-1 Capa de imprimación)” (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título “[2. Información de Cartel]” secuencia 03; en la nueva ventana Detalles del concurso; en [F.Documento del cartel]; 146. MF-DIP-UTGV-CI-2021-146 Solicitud de Bienes y Servicios - Construcción del Mejoramiento Pluvial Sobre Rutas Cantonales Cuadrantes de San Lorenzo 2.pdf). De frente a lo transcrito, es claro que a ese momento los potenciales oferentes debían de presentar su oferta, considerando cada uno de los renglones de pago ya señalados. No obstante, es un hecho no controvertido por todas las partes, que el pliego de condiciones sufrió una serie de modificaciones, concretamente en los renglones de pago de los sumarios de cantidades en los que se divide el objeto de la contratación. De ahí que, al revisar el expediente administrativo en la secuencia 00 publicado el 19 de agosto del 2021, se aprecia un documento en formato pdf, denominado “227.MF-DIP-UTGV-CI-2021-227 Solicitud de Bienes y Servicios - Construcción del Mejoramiento (sic) Pluvial Sobre Rutas Cantonales Cuadrantes de San Lorenzo Modif.pdf”, cuyo contenido refiere -en lo que interesa- al detalle de las líneas y los ítems que lo conforman. En el caso de la partida 1, aparece un nuevo sumario de cantidades en el que se describen los distintos renglones de pago, destacándose -para efectos de esta resolución- el CR.413.02 “Riesgo de Imprimación (Emulsión Asfáltica Grado CRS-1)” (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título “[2. Información de Cartel]” versión actual; en la nueva ventana Detalles del concurso; en [F.Documento del cartel]; 227. MF-DIP-UTGV-CI-2021-227 Solicitud de Bienes y Servicios - Construcción del Mejoramiento Pluvial Sobre Rutas Cantonales Cuadrantes de San Lorenzo Modif.pdf). De igual forma, para la partida 2, se aprecia un sumario de cantidades en el que se describen los distintos renglones de pago, destacándose -al igual que en la partida anterior- el CR.413.02 “Riesgo de

Imprimación (Emulsión Asfáltica Grado CRS-1)” (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título “[2. Información de Cartel]” versión actual; en la nueva ventana Detalles del concurso; en [F.Documento del cartel]; 227. MF-DIP-UTGV-CI-2021-227 Solicitud de Bienes y Servicios - Construcción del Mejoramiento Pluvial Sobre Rutas Cantonales Cuadrantes de San Lorenzo Modif.pdf). Partiendo de lo anterior, nótese que, dentro de las modificaciones efectuadas al sumario de cantidades, ya no aparece -en ninguna de las partidas- el renglón de pago CR.411.06 “Emulsión asfáltica (Grado CRS-1 Capa de imprimación)”. Esto resulta importante destacarlo, pues el pliego de condiciones -en concordancia con lo dispuesto en el CR-2010- se constituye en el reglamento específico de la contratación, toda vez que su clausulado remite a la forma idónea, detallada y debidamente sustentada (desde el punto de vista técnico y legal) que la Administración ha determinado a efectos de satisfacer sus necesidades y con base en dichas reglas seleccionar la oferta más idónea y conveniente al interés público y desde luego al correcto manejo de los fondos públicos. Por ello, si bien es claro que la empresa apelante contaba con la libertad de preparar su oferta, lo cierto es que debe ajustarse a la literalidad del pliego de condiciones y desde luego cumplir con las modificaciones que sustentan el objeto contractual, a efectos de cotizar conforme a lo establecido por la Administración en resguardo de los principios de eficiencia (artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa) e igualdad de ofertas. Así, una vez dimensionada la importancia de las modificaciones que se efectuaron al pliego de condiciones para dos de los renglones de pago en controversia (CR.411.06 Emulsión asfáltica (Grado CRS-1 Capa de imprimación) y CR.413.02 “Riesgo de Imprimación (Emulsión Asfáltica Grado CRS-1)”), se tiene que la empresa Pedregal como parte de su oferta y para ambas partidas, presentó el formulario 1 “formulario de propuesta”, cuyo contenido refiere -entre otros- a los documentos que se tomaron como base para elaborar su plica, remitiendo entre ellos al documento “146. MF-DIP-UTGV-CI-2021-146 Solicitud de Bienes y Servicios - Construcción del Mejoramiento (sic) Pluvial Sobre Rutas Cantonales Cuadrantes de San Lorenzo 2.pdf” (hecho probado 3). Al respecto, presentó para la partida 1 un sumario de cantidades, el cual incluyó -en lo que interesa- los renglones de pago CR.413.03 “Emulsión asfáltica (grado CRS-1 Capa de imprimación)” y CR.414.01 “Riego de imprimación CRS-1” (hecho probado 3), mientras que en la partida 2, presentó un sumario de cantidades, el cual incluyó -en lo que interesa- el renglón de pago CR. 411.06 “Emulsión asfáltica (grado CRS-1 Capa de imprimación)” (hecho probado 3). Aclarado lo anterior, puede observarse que la Administración determinó que el sumario de cantidades de la empresa apelante parte de una versión no vigente del pliego de condiciones,

que no le permite cumplir de forma adecuada con el objeto de la contratación (hecho probado 4), por lo que le corresponde a Pedregal desvirtuar el incumplimiento referido y de esta forma demostrar que su oferta sí resulta elegible en ambas partidas. En este contexto, la apelante afirma en su recurso, concretamente a lo relacionado con el renglón de pago CR.413.03 “Emulsión asfáltica (grado CRS–1 Capa de imprimación)”, que su representada cambió el código para ajustarse a lo solicitado en el cartel y que a su vez, bastaba con leer las descripciones para determinar que se trata de exactamente lo mismo que solicitó el pliego de condiciones final (CR.413.02 “Riesgo de Imprimación (Emulsión Asfáltica Grado CRS-1)”. Teniendo presente lo anterior y de conformidad con las bases cartelarias ya transcritas en esta resolución, es claro el deber de cada oferente de incluir -para ambas partidas- el renglón de pago CR.413.02 “Riesgo de Imprimación (Emulsión Asfáltica Grado CRS-1)”, lo anterior guarda consonancia de frente a la lectura que hace la Administración de las secciones actualizadas del CR-2010, al indicar al momento de atender la audiencia inicial que: *“Lo anterior, hace evidente de manera clara e irrefutable que el hoy recurrente no basó su oferta en la última versión de cartel, la cual incluía las modificaciones definitivas del objeto contractual y que fueron publicadas en la plataforma SICOP. Dicho esto, dentro de los sumarios de cantidades de ambas partidas descritas por el oferente, es irrefutable que ofertó renglones de pago contrarios a los indicados en la versión final del cartel, contenida en el oficio de especificaciones técnicas “227. MF-DIP-UTGV-CI-2021-227 Solicitud de Bienes y Servicios - Construcción del Mejoramiento Pluvial Sobre Rutas Cantonales Cuadrantes de San Lorenzo Modif.pdf”, siendo que la modificación de estos renglones de pago, está directamente relacionada con las especificaciones a ejecutar, materiales a utilizar, entre otros detallados en el CR-2010, que al final tienen injerencia directa en el precio ofertado (...) Con respecto a los puntos CR.414.01 Riesgo de imprimación CRS-1 y actividad CR.411.06 Emulsión asfáltica (Grado CRS-1 Capa de imprimación), los cuales fueron motivo de la solicitud de aclaración del recurrente, resultaron adaptados a la normativa vigente por medio de la modificación al cartel debidamente publicitada, habiéndose eliminando renglones de pago y ajustándolos al renglón de pago correcto, que como se mencionó anteriormente está directamente relacionado con la especificación técnica, y que también fue actualizada y/o modificada por medio del decreto N° 41286 – MOPT, estando como correcto el renglón y especificación técnica indicada con número y descripción: CR.413.02 Riesgo de Imprimación (Emulsión Asfáltica Grado CRS-1)”* (resaltado

no es parte del original) (folio 15 del expediente digital del recurso de apelación). En virtud de lo anterior, cabe señalar en primer lugar, que el argumento de la recurrente respecto a que bastaba con leer las descripciones de los renglones para determinar qué se tratan de exactamente lo mismo, resulta improcedente en el contexto de un recurso de apelación, en la medida que dicho argumento se basa en meras presunciones y no en un criterio técnico emitido por un profesional competente, que permita identificar la similitud que resalta entre los renglones de pago CR.413.03 “Emulsión asfáltica (grado CRS–1 Capa de imprimación)” y CR.413.02 “Riego de Imprimación (Emulsión Asfáltica Grado CRS-1)” y por eso, se habilite la posibilidad de enmendar el error cometido para la partida 1 y 2. Nótese que, la empresa apelante insiste categóricamente que las diferencias entre el sumario de cantidades aportado en la oferta y el modificado en la versión final del cartel se presentan en los códigos, pero no se demuestra que esto haya sido lo único que se actualizó, máxime, cuando la Administración señala que hubo secciones actualizadas en la normativa técnica que regula el concurso. Consecuentemente, no podría admitirse la simple aseveración por parte de la recurrente, sin que se haya presentado un estudio de la normativa técnica que permita corroborar que en efecto esto sea así, pues no se ha explicado en ningún momento que el alcance de dichos renglones de pago contemplen el mismo material, equipo, insumos, metodología constructiva entre otros aspectos que respalden precisamente este argumento. Sobre el tema de la falta de fundamentación de la apelante, este órgano contralor ha señalado: *“De lo anterior es importante destacar, la obligación de los oferentes de cumplir con todos y cada uno de los requisitos cartelarios con la presentación de su oferta, así como la obligación de acreditar con la presentación de su recurso el cumplimiento de aquellas faltas señaladas por la Administración, a fin de acreditar su legitimación para resultar readjudicatario (sic) en el concurso, aspecto que como se indicó no fue acreditado por el apelante. Así, es posible concluir que se echa de menos la debida fundamentación de parte de la empresa apelante respecto a lo resuelto por la Administración, ya que no basta con mencionar deficiencias en el actuar de la Administración, sino que era obligación del oferente demostrar mediante prueba idónea que cumple con los requisitos indicados, situación que al no conseguirlo en esta sede, implica que no ostente esa legitimación y mejor derecho para hacerse con la adjudicación (...)”* (R-DCA-0055-2018 de las ocho horas ocho minutos del diecinueve de enero del dos mil dieciocho). Y es que, este ejercicio, más que un requisito formal, constituye parte de su propia legitimación, en tanto de no

demostrar que las razones por las cuales se excluyó su plica son inexistentes o carecen de trascendencia para el objeto, no podría decirse que ostenta mejor derecho a resultar adjudicataria, siendo que su oferta tendría incumplimientos, que no han sido debatidos de manera oportuna por la recurrente. Ahora bien, no se deja de lado que la apelante indica el supuesto que si se presentan dos manifestaciones contradictorias entre sí, una que se ajusta al cartel y otra que no, se presumirá su ajuste al cartel. De frente a lo anterior, se ha de indicar que, no se aprecia que se hayan presentado manifestaciones contradictorias en cuanto a los sumarios de cantidades, al contrario, lo que se presenta es una manifestación clara de los documentos utilizados para elaborar la oferta (hecho probado 3). Y además, una falta de explicación por parte de Pedregal con base en las modificaciones cartelarias y en el conocimiento técnico que tiene sobre el tema, en virtud que el giro comercial de su empresa es precisamente este tipo de objetos contractuales, sobre las razones por las cuales los renglones de pago ya referidos son equivalentes - y ahora sí en línea de la afirmación planteada en su recurso- acreditar que las diferencias radican exclusivamente en los códigos, tal cual lo reclama. Así las cosas, debe resaltarse que la legitimación de la apelante se encuentra determinada por la potencialidad de resultar adjudicataria dentro del proceso que se discute, lo que implica cumplir con los requerimientos establecidos en el pliego de condiciones y por supuesto a la normativa técnica que rige el concurso, acreditando con ello su carácter de elegible. En virtud de lo anterior, es posible corroborar que al analizar este extremo del recurso respecto a la falta de fundamentación de la apelante, de demostrar realmente que lo único que se modificó para el renglón de pago CR.413.02 Riesgo de Imprimación (Emulsión Asfáltica Grado CRS-1) (versión final del cartel) y lo cotizado por ella correspondiente a CR.413.03 Emulsión asfáltica (grado CRS-1 Capa de imprimación y CR.414.01 Riego de imprimación CRS-1 (partida 1) y CR.411.06 Emulsión asfáltica (grado CRS-1 Capa de imprimación (partida 2), son los códigos de cada renglón, la empresa Quebradores Pedregal Sociedad Anónima, carece de legitimación al no lograr desvirtuar el incumplimiento atribuido en las dos partidas del concurso, por lo que se debe declarar **sin lugar** el recurso en cuanto a este extremo. De conformidad con el artículo 191 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, esta División omite pronunciarse sobre otros aspectos señalados durante el recurso y dentro del trámite por carecer de interés en vista de lo que será dispuesto en la parte dispositiva de la presente resolución.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en lo que disponen los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 84 de la Ley de Contratación Administrativa, 182 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa se resuelve: **1) DECLARAR SIN LUGAR** el recurso interpuesto por la empresa **QUEBRADORES PEDREGAL SOCIEDAD ANÓNIMA** en contra del acto de adjudicación de las partidas 1 y 2 de la Licitación Pública **2021LN-000001-0003000001** promovida por la **MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN DE FLORES** para “Construcción del proyecto de mejoramiento pluvial sobre las rutas cantonales N° 4-08-019 cuadrantes de San Lorenzo y 4-08-013 calle el Tambor”, recaído a favor de la empresa **CONSTRUCTORA BLANCO ZAMORA SOCIEDAD ANÓNIMA** (ambas partidas) por un monto total de **¢709.906.872,61**, **acto el cual 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.-----

Roberto Rodríguez Araica
Gerente de División interino

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

DAZ/asm
NI: 1186, 1792, 3596, 3926
NN: 05321-(DCA-01018)
G: 2022000929-2
CGR-REAP-2022001220

