

R-DCA-00882-2022

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las catorce horas con veinte minutos del ocho de noviembre de dos mil veintidós.

RECURSOS DE APELACIÓN interpuestos por las empresas **SERVICIOS MÚLTIPLES ESPECIALIZADOS S.A. (SERMULES)** y **SUPLIDORA SANTAMARÍA LTDA.**, en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2022LN-000007-0020800001** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE ESCAZÚ** para la contratación de servicios de limpieza, acto recaído a favor de la empresa **COMPAÑÍA DE SERVICIOS MULTIPLES MASIZA S.A.**, entrega según demanda y por cuantía inestimable.

RESULTANDO

I.- Que el veintiocho de julio del dos mil veintidós, las empresas Servicios Múltiples Especializados S.A. y Suplidora Santamaría Ltda., presentaron ante esta Contraloría General recursos de apelación en contra del acto final derivado de la licitación pública de referencia.

II.- Que mediante auto de las doce horas un minuto del doce de agosto del dos mil veintidós, esta División confirió audiencia inicial a la Administración licitante y a la adjudicataria con el objeto de que manifestara por escrito lo que a bien tuviera con respecto a los alegatos de las apelantes, y para que ofreciera las pruebas que consideraran oportunas. Dicha audiencia fue atendida por las partes según escritos agregados al expediente de la apelación.

III.- Que mediante auto de las nueve horas veinticuatro minutos del diecinueve de agosto del dos mil veintidós, esta División llevó a cabo corrección de la audiencia inicial, agregando y haciendo de conocimiento de las partes de la potestad de anulación oficiosa del acto de adjudicación prevista en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

IV.- Que mediante auto de las catorce horas quince minutos del veinte de septiembre del dos mil veintidós, esta División confirió audiencia especial a las empresas apelantes con el objeto de que manifestaran por escrito lo que a bien tuvieran con respecto a los alegatos de la adjudicataria en contra de sus ofertas al momento de atender la audiencia inicial, y para que ofrecieran las pruebas que consideraran oportunas. Dicha audiencia fue atendida según escritos agregados al expediente de apelación.

V.- Que mediante auto de las ocho horas dieciséis minutos del once de octubre del dos mil veintidós, esta División prorrogó el plazo para resolver los presentes recursos de apelación, hasta por veinte días hábiles adicionales a partir del vencimiento del plazo inicial para resolver.

VI.- Que mediante auto de las trece horas veintitrés minutos del veinticinco de octubre del dos mil veintidós, esta División confirió audiencia especial a la empresa apelante Servicios Múltiples Especializados S.A., con el objeto de que se refiera únicamente al allanamiento que realizó la Administración al momento de atender la audiencia inicial. Dicha audiencia fue atendida según escritos agregados al expediente de la apelación.

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

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

CONSIDERANDO

I.- HECHOS PROBADOS: Para la resolución del presente asunto se ha tenido a la vista el expediente electrónico de la Licitación Pública No. 2022LN-000007-0020800001, que consta en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), que puede ser consultado en el link <https://www.sicop.go.cr.jsp> por lo que de acuerdo con la información consultada se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que en la oferta de la empresa Servicios Múltiples Especializados S.A. se observa lo siguiente: *“OFERTA ECONÓMICA (...) Lunes a viernes 6:00am a 3:30pm / Desglose porcentual de la oferta económica (...) Utilidad (...) Porcentaje 6,00 (...) Lunes a sábado 7:00am a 3:30pm / Desglose porcentual de la oferta económica (...) Utilidad (...) Porcentaje 6,00 (...) Lunes a sábado 10:00am a 3:00pm / Desglose porcentual de la oferta económica (...) Utilidad (...) Porcentaje 6,00”* (ver en [3. Apertura de ofertas] / Apertura finalizada / Consultar / Resultado de la apertura / Número de la oferta 3 en el sistema de compras públicas SICOP). **2)** Que los siguientes son algunos de los insumos con su costo que se observan en la oferta de la empresa Suplidora Santamaría Ltda., según se detalla: **i)** Bolsas medianas: costo presentado en la oferta ₡39.900,00, **ii)** Toallas para mano: costo presentado en la oferta ₡667,000.00, **iii)** Baldes de limpieza: costo presentado en la oferta ₡15.000,00 y **iv)** Detergente líquido: costo presentado en la oferta ₡200.000,00, (ver en [3. Apertura de ofertas] / Apertura finalizada / Consultar / Resultado de la apertura / Número de la oferta 5 en el sistema de compras públicas SICOP). **3)** Que la empresa Suplidora Santamaría Responsabilidad Limitada aportó a título de subsanación junto con su recurso de apelación nuevos costos de una serie de insumos aportados con su oferta, entre ellos, los

siguientes: **i)** Bolsas medianas: costo con el recurso ₡47.880,00; **ii)** Toallas para mano: costo con el recurso ₡800.400,00; **iii)** Baldes de limpieza: costo con el recurso ₡18.000,00 y **iv)** Detergente líquido: costo subsanado con el recurso ₡ 240.000,00. En la que además se observa un costo total de insumos inicialmente ofertado de ₡3.203.533,67 y un costo total por persona de ₡177.974,09 versus un costo total corregido de ₡3.844.240,40 y un costo total por persona de ₡213.568,91 (folios 8 y 9 del expediente electrónico CGR-REAP-2022004952 el cual puede ser consultado en el sitio web de esta Contraloría General www.cgr.go.cr, acceso en la pestaña "consultas", seleccione la opción "consulte el estado de su trámite", acceso denominado "ingresar a la consulta").

II.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN DE LAS EMPRESAS APELANTES. I) SOBRE EL RECURSO PRESENTADO POR SERVICIOS MÚLTIPLES ESPECIALIZADOS S.A.

La legitimación de la empresa Servicios Múltiples Especializados S.A. ha sido cuestionada por la empresa Suplidora Santamaría Ltda., al momento de interponer su recurso de apelación, razón por la que de previo a entrar a conocer los alegatos expuestos por la apelante en su recurso, se debe analizar este extremo como primer orden, a efecto de determinar precisamente, si es procedente conocerlos o si por el contrario, resulta innecesario al carecer la apelante de la legitimación necesaria para resultar eventualmente readjudicataria del proceso, aspecto que será analizado de seguido.

Sobre la utilidad mínima. La empresa Suplidora Santamaría Ltda. manifiesta que de conformidad con el cartel se debe cotizar al menos un 10% de utilidad. Indica que el establecimiento de una utilidad mínima permite a la Administración asegurarse que para el contratista el contrato es rentable y minimiza el riesgo de incumplimientos. Explica que la empresa Servicios Múltiples Especializados S.A. ofertó únicamente un 6% por lo que no cumple con ese porcentaje mínimo de utilidad. La empresa Servicios Múltiples Especializados S.A. rechaza el alegato ya que indica que la frase detallada en el cartel sobre la utilidad en el apartado de Detalle del costo por jornada tiene la particularidad que es señalada con tres asteriscos, por lo que considera que eso lleva a interpretación de lo indicado, puesto que no es claro. Por último, manifiesta que la Administración debió solicitarle información adicional para dilucidar el tema. La Administración señala que la empresa Servicios Múltiples Especializados S.A., no se ajusta a lo establecido en el cartel, puesto que la utilidad es inferior a la mínima requerida. **Criterio de la División.** Sobre la utilidad mínima el punto 5.5.4. del pliego cartelario solicita lo siguiente: *"El oferente deberá presentar obligatoriamente la estructura del precio en los rubros que se solicitan a continuación Total de costos (...) DETALLE DE COSTO POR*

*JORNADA / Rubro (...) Utilidad esperada (...) ***Salvo que el oferente detalle un porcentaje mayor este será del 10%.*" (ver en expediente electrónico [2. Información del Cartel] / Número de procedimiento / Consultar / Versión Actual / Detalles del concurso / [F. Documentos del cartel] / 3. Cartel de limpieza.pdf en el sistema de compras públicas SICOP). Es decir, de la simple lectura del cartel se concluye que las empresas oferentes debían establecer como mínimo un 10% de utilidad, al momento de revelar la estructura porcentual del precio. Al respecto, la empresa Suplidora Santamaría Ltda., considera que la empresa Servicios Múltiples Especializados S.A. incumple con la utilidad mínima requerida en el pliego cartelario ya que no debía cotizar un porcentaje menor al 10% y la empresa ofertó para ese rubro un 6%. Para el presente caso, se observa que la empresa Servicios Múltiples Especializados S.A. efectivamente estableció en su plica que el porcentaje de utilidad cotizado para las tres líneas que comprende el objeto contractual es del 6% (hecho probado 1). De frente a ello, se tiene que el porcentaje de utilidad cotizado no cumple con el requisito cartelario en el sentido que sea al menos de un 10%. Ante ello la empresa Servicios Múltiples Especializados S.A. se limita a indicar que ese porcentaje de utilidad se presta para interpretaciones por tener tres asteriscos la cláusula que refiere al desglose del precio, sin embargo para este Despacho no resulta ambiguo ni muchos oscuro la manera en que se encuentra redactada la cláusula para este punto, pues precisamente lo que hace es que para el porcentaje de utilidad, remite a la cita que se identifica al final de esta con tres asteriscos, y ello para hacer ver precisamente que la utilidad no debe ser inferior al 10%, por lo que no se comprende en dónde radica la confusión que alega la recurrente. En todo caso,, resulta necesario aclarar que si la apelante consideraba que el pliego de condiciones limitaba de forma injustificada su participación en la presente licitación por este porcentaje mínimo de utilidad requerido debió objetar el cartel en la etapa procesal oportuna, siendo que el momento para conocer este tipo de alegatos se encuentra precluido; por lo que no es de recibo alegar que la cláusula no era lo suficientemente clara y que se prestaba para interpretaciones. En ese sentido, se observa que el cartel es claro en cuanto al requisito de cotizar la utilidad no menor a 10% y la empresa Servicios Múltiples Especializados S.A. cotiza apenas una utilidad del 6 % para cada una de las tres líneas (hecho probado 1), por lo que incumple claramente con este requisito, sin que el recurrente haya efectuado alguna explicación adicional que justificara el cumplimiento de la norma cartelaria. Establecido lo anterior, se concluye que la empresa Servicios Múltiples Especializados S.A. al cotizar una utilidad menor al 10%, se tiene que carece de la debida legitimación para apelar en esta sede, lo que en

consecuencia lleva a **declarar sin lugar** el recurso Interpuesto por esta. De conformidad con el artículo 191 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se omite pronunciamiento sobre otros aspectos del recurso, por carecer de interés para los efectos de lo que será dispuesto en la parte dispositiva de la presente resolución. **II) SOBRE EL RECURSO INTERPUESTO POR SUPLIDORA SANTAMARÍA LTDA.** La legitimación de la empresa Suplidora Santamaría Ltda ha sido cuestionada por la adjudicataria Compañía de Servicios Múltiples MAZISA S.A. al momento de contestar la audiencia inicial, razón por la que de previo a entrar a conocer los alegatos expuestos por la apelante en su recurso, se debe analizar este extremo como primer orden, a efecto de determinar precisamente, si es procedente conocerlos o si por el contrario, resulta innecesario al carecer la apelante de la legitimación necesaria para resultar eventualmente readjudicataria del proceso, aspecto que será analizado de seguido. **Sobre el precio incierto.** La adjudicataria señala que la empresa Suplidora Santamaría Ltda en su oferta inicial presenta una lista con insumos y montos originalmente, pero cuando presenta el recurso, de forma maliciosa y evidente, intenta subsanar esa lista original cambiando los precios de todos los insumos. Indica que prácticamente es otra lista y lo justifica señalando que por error se habían indicado montos diferentes. Manifiesta que es evidente que la empresa Suplidora Santamaría está modificando precios de los insumos e intenta acomodarlos a lo cotizado originalmente, convirtiendo el precio ofertado en su oferta en incierto, es lógico que si se modifican los precios también varía el precio mensual total. Indica que el error no corresponde a una fórmula de excel, corresponde a una mala división donde se dividió el total de insumos entre 15 donde lo correcto era dividirlo entre 18. Alega que es claro que al darse cuenta de esto la empresa Suplidora Santamaría intenta subsanar esto indicando que la suma estaba errónea, aporta ejercicio matemático donde dividen el costo por persona de insumos ofertado originalmente y dividirlo entre la suma total de los costos mensuales ofertados originalmente de forma tal que su precio es incierto. La apelante Suplidora Santamaría Ltda al atender la audiencia especial ofrecida para que manifestara lo correspondiente señala que por error involuntario se presentaron algunos desaciertos en la elaboración de los desgloses de su oferta. Explica que son errores involuntarios en las tablas de excel utilizadas para elaborar los desgloses y la corrección de estos aspectos no genera ventaja ya que no se modifica ni el precio final ni los unitarios ofertados. Manifiesta que el total de los precios indicados en la lista inicial no corresponde con el precio ofertado, es decir que si se suman los costos mensuales que por error se presentaron en la oferta, el monto final mensual es diferente al total real y

presentado en las estructuras de precio. Señala que el error se debió a que la fórmula de suma se digitó en la columna H pero se desplazó a la columna G y por error en el desglose de insumos los costos mensuales presentados no suman el monto total ofertado; sin embargo señala que no existe variación alguna con la corrección presentada ya que el monto total se había realizado y presentado en las estructuras de forma correcta. La Administración manifiesta que la subsanación realizada por la empresa Suplidora Santamaría corresponde a una modificación a la estructura de precios presentada con la oferta, la cual modifica los precios ofertados e implica que el precio ofertado incumple lo estipulado en los artículos 26 y 80 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa ya que el precio no es susceptible de subsanación. Señala que la subsanación modifica su oferta inicialmente ofertada y se refleja en los insumos, situación que de permitirse, pondría en desventaja a todos los demás participantes del concurso, razón por la cual el proveedor recurrente no podría ser adjudicatario. **Criterio de la División.** Respecto al detalle de los suministros necesarios para la prestación del servicio, el pliego cartelario establece que los materiales a cotizar por los oferentes son los siguientes: *“Bolsas medianas / 140 paquetes (...) Bolsas grandes 150 paquetes (...) Bolsas para jardín 90 paquetes (...) Bolsa tamaño jardín gruesas para reciclaje 30 bolsas (...) Desinfectante 30 galón (...) Cloro 60 galón (...) Cera líquida 10 galón (...) Cera en pasta 6 unidades (...) Líquido desengrasante 45 galón (...) Limpiador de superficies (vidrios, muebles de oficina, otros) 16 galón (...) Pañitos microfibra amarillo para oficina 35 unidades (...) Pañito microfibra rojo para el baño 20 unidades (...) Pañito microfibra verde para cocina 10 unidades (...) Pañito microfibra celeste para lavamanos 20 unidades (...) Jabón líquido antibacterial para manos 30 galón (...) Jabón líquido lavaplatos 15 unidad (...) Esponja para lavaplatos 15 unidades (...) Esponja doble uso 45 unidades (...) Paños trapeador para piso 45 unidades (...) Mecha para piso 10 unidades (...) Escoba para barrer piso 20 unidades (...) Escobón para cielos rasos 20 unidades (...) Escobita para sacudir 12 unidades (...) Palo piso americano 20 unidades (...) Palitas para recoger basura 20 unidades (...) Guantes domésticos 20 pares (...) Hisopo para inodoros 12 unidades (...) Baldes para limpieza 12 unidades (...) Janón de barra 20 barras (...) Jabón antibacterial 35 galón (...) Jabón lava platos 20 litros (...) Pliegos de lijas de agua 30 unidades (...) Felpas rojas ara cepillo industrial 3 felpas (...) Felpas negras para cepillo industrial 3 felpas (...) Aspersores (botella) 50 unidades (...) Botella transparente para desinfectante 80 unidades (...) Bombas para destacar baños 12 unidades (...) Escobón para techo 12 unidades (...) Cepillo planchito 12 unidades (...) Dispensadores de papel higiénico 10 unidades (...)*

Dispensadores jabón, toalla y alcohol en gel 10 unidades (...) *Detergente líquido 25 galones (...)*
Alcohol en gel para malos 10 galones (...) *Alcohol líquido de 90 volúmenes 10 galones (...)*
Mascarilla desechable 6 caja (...) *Limpiador para baños 20 galones (...)* *Limpiador para superficies acero inoxidable 20 galones (...)* *Desodorante ambiental 30 galones (...)* *Hisopo para servicio sanitario con taza 30 unidades (...)* *Pad rojo 3 unidades (...)* *Pad negra 3 unidades (...)* *Lija de agua 30 unidades (...)* *Cepillo planchita para lavar 20 unidades (...)* *Bomba para destacar baño 12 unidades (...)* *"Embudo plástico 20 unidades (...)"* (ver en expediente electrónico [2. Información del Cartel] / Número de procedimiento / Consultar / Versión Actual / Detalles del concurso / [F. Documentos del cartel] / 3. Cartel de limpieza.pdf en el sistema de compras públicas SICOP). De lo anterior, puede concluirse que el cartel es claro en cuanto a los materiales que debía cotizar cada oferente para realizar las labores de limpieza. Ahora bien, la empresa Suplidora Santamaría presenta junto con su oferta una lista de materiales con los respectivos precios cotizados, en la cual se observa que el costo total por persona por concepto de materiales es de ₡213.568,91 (hecho probado 2). En esa lista de oferta, se asignó entre otros, los siguientes precios para los materiales que se detallan a continuación: bolsas medianas ₡39.900,00, toallas para mano ₡667,000.00, baldes de limpieza ₡15.000,00 y detergente líquido: costo presentado en la oferta ₡200.000,00, (hecho probado 2). Ahora bien, junto con su acción recursiva el apelante presenta una nueva lista de precios unitarios de los materiales en la que se observa el mismo costo total por persona de ₡213.568,91 señalado en la oferta; sin embargo sí se visualizan modificaciones a la alza en todos los montos originalmente ofertados, por ejemplo, para los mismos materiales referenciados anteriormente, le asigna ahora los siguientes precios: bolsas medianas ₡47.880,00, toallas para mano ₡800.400,00, baldes de limpieza ₡18.000,00 y detergente líquido ₡ 240.000,00. Para un total de ₡3.844.240,40 (hecho probado 3). Al respecto, la recurrente alega que ello corresponde a una subsanación de oficio que realiza ya que la oferta inicialmente presentada contenía un error material, el cual se dio en la utilización de la fórmula de excel y dice que tales modificaciones no inciden en el precio final ofertado. Sobre el particular, es claro que la subsanación presentada por la empresa Suplidora Santamaría con su recurso, incrementa los precios unitarios de los materiales originalmente ofertados y si bien el precio total por persona se mantiene en ₡213.568,91, los materiales sí se modifican en su precio radicalmente, en el costo unitario y por ende en el costo total. A continuación y para una mayor claridad de los cambios en los costos unitarios de los materiales se citan nuevamente algunos de estos como ejemplo: **i) Bolsas**

medias: costo presentado en la oferta ₡39.900,00, costo subsanado con el recurso ₡47.880,00; **ii**) Toallas para mano: costo presentado en la oferta ₡667,000.00, costo subsanado con el recurso ₡800.400,00; **iii**) Baldes de limpieza: costo presentado en la oferta ₡15.000,00, costo subsanado con el recurso ₡18.000,00 y **iv**) Detergente líquido: costo presentado en la oferta ₡200.000,00, costo subsanado con el recurso ₡ 240.000,00. Para un total de ₡3.203.533,67 (hechos probados 2 y 3). Es claro entonces como la empresa Suplidora Santamaría sin justificación alguna modifica los montos de los costos unitarios de los materiales presentados en su oferta, lo cual resulta improcedente y contrario a lo estipulado en el artículo 25 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA), el cual establece que el precio debe ser cierto y definitivo. Es importante enfatizar que el instituto de la subsanación se encuentra contemplado el artículo 81 del Reglamento a la LCA, y establece que cualquier oferente puede subsanar cierta información requerida en el tanto no conduzca a otorgar una ventaja indebida, pero ello no implica una licencia para que un oferente corrija un error esencial de su oferta, como en este caso, asociado con el precio unitario de los materiales de su oferta. En el presente caso, es criterio de esta Contraloría General que las modificaciones realizadas a los precios unitarios de los materiales son improcedentes, ya que resultan contrarias a lo dispuesto en el artículo 25 del RLCA y no son simples “errores materiales”, por lo que no son de recibo. Si bien no varían el costo total ofertado por persona, es lo cierto que corresponden a modificaciones sustanciales en los costos unitarios que conforman el precio final, es decir estos precios permiten conocer el precio global por lo que es necesario incorporar datos claros y exactos. Así las cosas, la empresa Suplidora Santamaria presenta un vicio en un elemento esencial lo que conlleva a la exclusión de su oferta, debiendo **declararse sin lugar** el recurso interpuesto por ésta. De conformidad con el artículo 191 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se omite pronunciamiento sobre otros aspectos del recurso, 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 expuesto y con fundamento en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 182 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) DECLARAR SIN LUGAR** los **recursos de apelación** interpuestos por las empresas **SERVICIOS MÚLTIPLES ESPECIALIZADOS S.A. (SERMULES)** y **SUPLIDORA SANTAMARÍA LTDA.**, en contra del

acto de adjudicación de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2022LN-000007-0020800001** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE ESCAZÚ** para la contratación de servicios de limpieza acto recaído a favor de la empresa **COMPAÑIA DE SERVICIOS MULTIPLES MASIZA S.A.** 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.**

Roberto Rodríguez Araica
Gerente de División

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado



Elard Ortega Pérez
Gerente Asociado

NLQ/nrg.

NI: 20029-20052-20120-20204-22310-22308-22954-22962-22948-22989-23036-23201-23195-25252-25900-26128-29568.

NN: 19249 (DCA-2997-2022)

Gestión: 2022002188-3

Expediente electrónico CGR-REAP-2022004952