

R-DCA-181- 2015

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las catorce horas con cuarenta y tres minutos del tres de marzo de dos mil quince.-

Recurso de apelación interpuesto por la empresa **CONSTRUCTORA MAVACON S.A.**, en contra del acto de adjudicación de las líneas N°1 y N°2 de la **Licitación Pública 2014LN-000004-SCA**, promovida por la **Universidad Nacional**, para la “Construcción y Remodelaciones en el campus Benjamín Núñez”, recaído a favor de la empresa **PINTACONSA DE COSTA RICA S.A.**, por un total de ₡752.890.775,20 (setecientos cincuenta y dos millones ochocientos noventa mil setecientos setenta y cinco colones con veinte céntimos).-----

RESULTANDO

I.- Que la empresa **CONSTRUCTORA MAVACON S.A.**, presentó en tiempo ante esta División, recurso de apelación en contra del referido acto de adjudicación.-----

II.- Que mediante auto de las diez horas cincuenta minutos del diez de diciembre del año en curso, se solicitó a la Administración el expediente administrativo del concurso, requerimiento que fue atendido mediante oficio PI-D-895-2014 de fecha 4 de diciembre de 2014, recibido en este órgano contralor en fecha 11 de igual mes y año.-----

III.- Que por Resolución No. R-DCA-005-2015, de las ocho horas con cincuenta minutos, esta División, rechazó de plano por falta de legitimación el recurso de apelación interpuesto por la empresa **CONSTRUCTORA MAVACON S.A.**, en contra del acto de adjudicación de la Línea 1 de la Licitación Pública 2014LN-000004-SCA, línea sobre la cual se dio por agotada la vía administrativa, e igualmente se admitió para su estudio, el recurso interpuesto en lo referente a la Línea 2, otorgando audiencia inicial a la Administración y al consorcio adjudicatario para que se refirieran a los alegatos expuestos por el apelante, la cual fue atendida mediante documentos que corren agregados al expediente de apelación.-----

IV.- Que por auto de las trece horas treinta y dos minutos del diecinueve de enero del dos mil quince, esta División solicitó ampliación de la audiencia inicial a la Administración, a efecto que se refiriera a lo solicitado en el Considerando ii) de la Resolución R-DCA-005-2015, de las ocho horas con cincuenta y un minutos del seis de enero de dos mil quince, la cual fue atendida mediante documentos que corren agregados al expediente de apelación.-----

V.- Que por auto de las trece horas del trece de febrero del dos mil quince, esta División otorgó audiencia especial a la empresa apelante, a efecto que se refiriera a las argumentaciones

realizadas por la Administración, la cual fue atendida mediante documentos que corren agregados al expediente de apelación.-----

VI.- Que por auto de las trece horas treinta minutos del veinte de febrero del dos mil quince, esta División otorgó audiencia final a las partes, la cual fue atendida mediante documentos incorporados al expediente de apelación, a efecto que se refiriera a las argumentaciones realizadas por la Administración.-----

VII.- Que la presente resolución se dicta dentro del plazo establecido por ley, habiéndose observado durante su tramitación las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias pertinentes.-----

CONSIDERANDO

I.-Hechos probados: Para el dictado de la presente resolución se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que la Universidad Nacional promovió la **Licitación Pública 2014LN-000004-SCA** “Remodelaciones en el campus Benjamín Núñez”, resultando adjudicataria la empresa **PINTACONSA DE COSTA RICA S.A.**, por un monto total de ₡752.890.775,20 (setecientos cincuenta y dos millones ochocientos noventa mil setecientos setenta y cinco colones con veinte céntimos) (ver folios 2622 al 2643 del expediente administrativo). **2)** Que el cartel de la Licitación Pública 2014LN-000004-SCA, sufrió modificaciones que fueron publicadas en el Diario Oficial La Gaceta N°84 del día lunes 05 de mayo de 2014 (ver folios 460 y 461 del expediente administrativo). **3)** Que la empresa MAVACON ofreció para la Línea 2, lo siguiente: *“CUADRO DE CANTIDADES EDIFICIO SODA COMEDOR ESCUELA CIENCIAS DEL MOVIMIENTO HUMANO CUADRO DE LA OFERTA EQUIPOS”, “Panel Inteligente direccionable de detección y alarma contra incendios: Similar a Notifier NFS-320.Capacidad para 159 dispositivos inteligentes, incluye fuente de alimentación, salidas para circuitos de notificación, (NAC), baterías recargables, tarjetas de expansión para lazo inteligente (159 detectores y 159 módulos) LEM-320 Gabinete Posterior 4 renglones.SBB-D4 Puerta para Gabinete 4 renglones. DR-D4 Marco Frontal del primer Renglón.DP-DISP2 Tapa Frontal para Módulos.BMP-1 Chasis DVC, 1 Renglón. CA-1, Tapa para DVC 1 Renglón.DPA-1 Chispas para Batería de 12V, 12AH, para usar en DDA-5025.CHS-BH1 Batería de 12 AH, 12 VDC BAT-12120 Tapa para renglones sin usar. DP-1B Baterías de 26 AH,12 VDC.BAT-12260 Tapa Frontal para Baterías.BP2-4 Gabinete para anunciador remoto,*

compuerta de cristal y cerradura con llave. Anunciador remoto para pantalla de cristal líquido de 640 caracteres.LCD-160-SP.5019910060” (ver folios 1191 del expediente administrativo). **4)** Que la empresa PINTACONSA S.A. ofreció para la línea 2: **“Panel de Control de Alarmas: PANEL DE ALARMA DE SEGURIDAD.PANEL DE CONTROL DE ALARMA DE SEGURIDAD.SECURITY SERIES HARDWARE (o similar aprobado) compuesto por tarjeta controladora con interface red NGP, 1x 2220 ISCs de LENELy 1xNGP-1100-U** en gabinete con fuente de poder de batería. El conjunto debe contar con puerto de ethernet de comunicaciones, puede soportar hasta 512 puntos de intrusión, 256 salidas, 66 puertas, teclado LCD, múltiples módulos de entradas y salidas de alarma. Debe contar con 16 puntos predefinidos de intrusión, armado y desarmado de áreas, horario de armado y desarmado, prevención de falsas alarmas, “by-pass” de zonas y facilidad de programación de horario nocturno. Debe contar con 16 entradas de alarma, dos salidas de sirena de 30 VDC@ 5 amperios, 3 entradas dedicadas para: interruptor antimanipulación para gabinete, fallas de energía y bajo voltaje. Debe contar con “firmware” descargable.” (lo resaltado no corresponde al original) (Ver folio 1460 del expediente administrativo). **5)** Que por oficio PSG-D-220-2014 de fecha 12 de agosto de 2014, suscrito por el señor Régulo Díaz Sánchez, Director del Programa de Servicios Generales de la Vicerrectoría de Desarrollo de la Universidad Nacional, indicó en relación con la oferta de MAVACON, lo siguiente: *“Oferta 7 Mavacon: No ofrece las licencias para las cámaras ni los gabinetes para la integración de los dispositivos para las alarmas a los sistemas institucionales.”* Así mismo indica: *“De acuerdo con lo anterior, las licencias para las cámaras, así como las tarjetas de los dispositivos de alarmas de seguridad, son indispensables para la integración a los sistemas de seguridad de la institución y fueron solicitados expresamente en el Cartel de Licitación, bajo ese concepto, las ofertas 2,5,7, 8 y 14 no cumplen con los requisitos solicitados”.* (ver folios 2442). **6)** Que por oficio SSI-392-2014, el señor Javier Carvajal Pérez Jefe de la Sección de Seguridad Institucional indicó: *“1.Los incumplimientos se relacionan directamente con la compatibilidad de los dispositivos ofertados con la plataforma Lenel On Guard, que es el integrador utilizado por la Universidad Nacional. 2. En cuanto a los incumplimientos de las empresas mencionadas en este punto se refieren a que no se indica información técnica que los dispositivos y panel sean compatibles con el integrador utilizado por la institución. En caso de adquirirse en las condiciones ofertadas no podrán ser controlados*

desde el Centro de Monitoreo. 3. En el caso de la empresa Pintaconsa, S. A. a pesar de no presentar la información técnica, sí indica que se ajusta a las condiciones del integrador, por lo que la oferta si podría ser considerada como apta para las necesidades institucionales. 4. Pintacosta de Costa Rica S.A. sí cumple con lo solicitado por la Universidad. 5. No se considera la cotización de la referida empresa como una modificación de la oferta.” (ver folio 2467 del expediente administrativo). 7) Que de conformidad con el Análisis Integral de las ofertas, para la línea No. 2 se indicó “Constructora Mavacon S.A.: En síntesis la empresa, no cumple con lo solicitado en el cartel de licitación por lo que no recibe viabilidad técnica”. 8) Que constan oficios PI-D-35-2015, de fecha 21 de enero de 2015, PRODEMI- 018-2015 de fecha 14 de enero de 2015, de fecha 26 de enero de 2015, PI-D-40-2015, de fecha 26 de enero de 2015 y PRODEMI- 032-2015 de fecha 22 de enero de 2015 en los que se consignan los incumplimientos de la empresa Constructora MAVACON.-----

II) SOBRE EL FONDO DEL RECURSO: 1) En cuanto a la exclusión de la oferta de empresa Constructora MAVACON. Señala la apelante que fue excluida porque la Administración valoró su oferta para la línea 2, exigiendo la compatibilidad del equipo cotizado con el Sistema Lenenl On Guard, aspecto que el cartel no solicita, indicando que el cartel nunca estableció la necesidad de la compatibilidad con la plataforma Lenenl On Guard, y que la empresa Pintaconsa S.A. que resultó adjudicataria no presentó tampoco la documentación técnica por lo que se le permitió ampliar la información faltante. Señala que el equipo ofertado por su empresa fue conforme con las especificaciones indicadas, marca Notifier o superior toda vez que no se señalaba la compatibilidad con Lenenl on Guard, y aún así la Administración licitante ilegalmente declaró inelegible su oferta por medio del informe técnico que a todas luces se apartó de lo establecido en el cartel, toda vez que de la letra del cartel y las especificaciones técnicas se echa de menos el requisito de compatibilidad con Lenel On Guard. Al respecto el adjudicatario indica que su representada cumple a cabalidad con las especificaciones técnicas y de compatibilidad que la Administración solicitó en el pliego cartelario, señala que su firma nunca cambió el contenido de la oferta y que mantiene las especificaciones técnicas aprobando con ellas la compatibilidad con los sistemas existentes tal y como se estipuló. Sobre el punto alegado la Administración señala que el cartel de la Licitación Pública 2014LN-

000004-SCA, sufrió modificaciones que fueron publicadas en el Diario Oficial La Gaceta N°84 del día lunes 05 de mayo de 2014, indicando que las modificaciones y aclaraciones al cartel así como la versión final del cartel estarían disponibles en la página web de la Proveeduría, modificaciones que establecieron la obligatoriedad de cotizar los paneles de alarma de seguridad, específicamente que el panel de control, debe ser “SECURITY SERIES HARDWARE (o similar aprobado) compuesto por tarjeta controladora con interface de red NGP, 1x2220 ISCS de LENEL; adicionalmente se estableció la obligación de presentar la certificación del fabricante LENEL ON GUARD de que cuenta con personal certificado y capacitado para realizar integraciones a los sistemas descritos a la plataforma de seguridad con que cuenta la Universidad Nacional, así como cotizar la Cámara IP para exteriores incluyendo el suministro y puesta en operación de una licencia de canal de grabación SW.LNR-CHI de LENEL ON GUARD por cámara. Señala que en lo indicado por el recurrente en su oferta, se echa de menos el requisito de compatibilidad con LENEL ON GUARD, pues si bien es cierto el cartel en su versión original omitió dicho requerimiento, la Universidad advirtió a tiempo dicha omisión e incorporó dichas condiciones cartelarias para el adecuado cumplimiento de los fines públicos perseguidos, señalando además que el recurrente al preparar su oferta incluso en la actual gestión recursiva, ha omitido la modificación realizada por la Universidad y ha presentado una propuesta que no se ajusta a las necesidades institucionales. **Criterio de la División:** Sobre el punto en discusión, es decir, la exigencia de cotizar los sistemas de alarma compatibles con el existente en la institución, debe señalarse como punto de partida que el cartel de la Licitación Pública 2014LN-000004-SCA, sufrió modificaciones que fueron debidamente publicadas en el Diario Oficial La Gaceta N°84 del día lunes 05 de mayo de 2014 (hecho probado 2), indicando que las modificaciones y aclaraciones al cartel así como la versión final del cartel estarían disponibles en la página web de la Proveeduría, y específicamente para el punto en discusión, la Administración realizó la siguiente modificación en relación con el Panel de Control de Alarmas: **“Panel de Control de Alarmas:** *PANEL DE ALARMA DE SEGURIDAD.PANEL DE CONTROL DE ALARMA DE SEGURIDAD.SECURITY SERIES HARDWARE (o similar aprobado) compuesto por tarjeta controladora con interface red NGP, 1x 2220 ISCS de LENELy 1xNGP-1100-U en gabinete con fuente de poder de batería. El conjunto debe contar con puerto de ethernet de comunicaciones, puede soportar hasta 512*

puntos de intrusión, 256 salidas, 66 puertas, teclado LCD, múltiples módulos de entradas y salidas de alarma. Debe contar con 16 puntos predefinidos de intrusión, armado y desarmado de áreas, horario de armado y desarmado, prevención de falsas alarmas, "by-pass" de zonas y facilidad de programación de horario nocturno. Debe contar con 16 entradas de alarma, dos salidas de sirena de 30 VDC@ 5 amperios, 3 entradas dedicadas para: interruptor antimanipulación para gabinete, fallas de energía y bajo voltaje. Debe contar con "firmware" descargable." (hecho probado 2). Dichas especificación, conforme con la modificación cartelaria, no fue incluida en la oferta de la empresa Constructora MAVACON, toda vez que esta ofertó el sistema de la forma en que originalmente había sido dispuesta en el cartel antes de la modificación (hecho probado 3), aspecto que incluso se deriva de su recurso al indicar que cotizó un panel inteligente direccionable de detección de alarma de la marca Notifier o superior, pues indica que no se señalaba en el cartel la compatibilidad con Lenel On Guard. Sin embargo el apelante pierde de vista, que efectivamente la Administración realizó una modificación al cartel, en el cual requería la compatibilidad con Lenel on Guard, aspecto que es omitido por el recurrente al momento de presentar la oferta. Así las cosas, se determina que la Administración realizó una correcta exclusión de la oferta del apelante tal y como lo expresó en los oficios PSG-D-220-2014 y SSI-392-2014, en los que indicó que la empresa Mavacon no cumple técnicamente al no ofrecer las licencias para las cámaras ni los gabinetes para la integración de los dispositivos para las alarmas a los sistemas institucionales, siendo que las licencias para las cámaras, así como las tarjetas de los dispositivos de alarmas de seguridad, son indispensables para la integración a los sistemas de seguridad de la institución y fueron solicitados expresamente en el Cartel de Licitación (hechos probados 6 y 7). Dichos incumplimientos tal y como lo indica la Administración, se relacionan directamente con la compatibilidad de los dispositivos ofertados con la plataforma Lenel On Guard, que es el integrador utilizado por la Universidad Nacional, convirtiéndose dicha compatibilidad en un requisito indispensable, ya que en caso de adquirirse en las condiciones ofertadas no podrían ser controlados desde el Centro de Monitoreo, de donde se deriva la trascendencia que para la Administración implicaba, se le cotizara conforme lo requerido en la modificación publicada. Ahora bien, deja claro la Administración que en el caso de la empresa Pintaconsa, S. A. a pesar de no presentar la información técnica, si indica que se ajusta a las condiciones del integrador,

por lo que la oferta sí podría ser considerada como apta para las necesidades institucionales, cumpliendo así con lo solicitado por la Universidad. (hecho probado 4), aspecto que se verifica de la oferta presentada por la empresa adjudicataria, al cotizar para la línea 2, lo siguiente:

“Panel de Control de Alarmas: PANEL DE ALARMA DE SEGURIDAD.PANEL DE CONTROL DE ALARMA DE SEGURIDAD.SECURITY SERIES HARDWARE (o similar aprobado) compuesto por tarjeta controladora con interface red NGP, 1x 2220 ISCs de LENELy

1xNGP-1100-U en gabinete con fuente de poder de batería. El conjunto debe contar con puerto de ethernet de comunicaciones, puede soportar hasta 512 puntos de intrusión, 256 salidas, 66 puertas, teclado LCD, múltiples módulos de entradas y salidas de alarma. Debe contar con 16 puntos predefinidos de intrusión, armado y desarmado de áreas, horario de armado y desarmado, prevención de falsas alarmas, “by-pass” de zonas y facilidad de programación de horario nocturno. Debe contar con 16 entradas de alarma, dos salidas de sirena de 30 VDC@ 5 amperios, 3 entradas dedicadas para: interruptor antimanipulación para gabinete, fallas de energía y bajo voltaje. Debe contar con “firmware” descargable.” (lo resaltado no corresponde a l original), de forma consecuente con lo dispuesto en el pliego de condiciones (hechos probados 2 y 4). Al respecto es importante señalar que el cartel, constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento, por lo que todas las ofertas presentadas al concurso deben ajustarse a las condiciones y requerimientos en el establecidas, ya que es a través de estas que se podrá determinar cuál de entre las plicas participantes, resulta ser la mejor y más conveniente para la satisfacción del interés general, y en consecuencia, el adjudicatario del negocio tramitado. La trascendencia del pliego de condiciones radica, fundamentalmente, en constituir el reglamento específico de la contratación que se tramita y, por ende, el instrumento idóneo para definir, en términos técnicos, claros, suficientes, concretos, objetivos y amplios, las reglas que van a prevalecer en la tramitación del negocio. Mediante el cartel, se dan a conocer todas las condiciones y especificaciones que se consideren de importancia para promover una amplia e igualitaria participación en el concurso, propósito que solo es factible de alcanzar cuando, además de lograrse un adecuado planteamiento del negocio (objeto y términos bajo los cuales se debe ofrecer), se fijan reglas claras para seleccionar al ganador de la competencia. Pretender tener como admisibles

aquellas plicas que se aparten de los requerimientos establecidos por la Administración, atentaría contra principios de igualdad, eficiencia y eficacia, en detrimento del interés público pues se estarían aceptando propuestas que no cumplen con lo requerido por la Administración para la búsqueda de ese fin público perseguido. En el caso particular, como se observó la plica de la empresa Constructora MAVACON, no atendió la obligatoriedad que exigía el pliego de condiciones de cotizar equipos compatibles con los sistemas de seguridad de la Universidad Nacional, lo que ocasiona la debida exclusión de la oferta, sin que resulte aceptable tratar de cumplirlo en una fase posterior, precisamente por tratarse de un requisito técnico que debía ser cumplido como admisibilidad. Por otra parte, sí debe hacerse hincapié, en el hecho que la empresa adjudicataria sí manifestó cumplir con la compatibilidad con el sistema de la Universidad (hecho probado 6) desde su propia oferta, razón por la cual se presenta claramente una situación diferente con el apelante, que no realizó señalamiento alguno en ese orden. Así las cosas y ante la desatención del apelante al momento de ofertar, el acto de adjudicación debe confirmarse, al carecer de legitimación el apelante en vista de su correcta exclusión del concurso. De frente a esto, se tiene que la empresa apelante no cotizó conforme las reglas cartelarias y al presentar su recurso pretende se le tome como válida su plica tratando de ajustarse ahora sí al requerimiento de compatibilidad al sistema LENEL ON GUARD requerido, aspecto que no es posible entender por cumplido en este estado del proceso. Así las cosas, siendo que la firma apelante no ha demostrado la forma en que de acuerdo con el cartel de la contratación y sus modificaciones, su oferta sí ha cumplido con lo requerido, se impone declarar sin lugar el recurso presentado, lo cual será dispuesto en la parte dispositiva de la presente resolución.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 84,85 y 88 de la Ley de Contratación Administrativa, 174, 176, 177, 182 y 184 de su Reglamento, **SE RESUELVE: 1) Declarar sin lugar el recurso de apelación** interpuesto por la empresa **CONSTRUCTORA MAVACON S.A.**, en contra del acto de adjudicación de la línea N°2 de la **Licitación Pública 2014LN-000004-SCA**, promovida por la **Universidad Nacional**, para la “Construcción y Remodelaciones en el campus Benjamín

Núñez”, recaído a favor de la empresa **PINTACONSA DE COSTA RICA S.A.**, por un total de ₡752.890.775,20 (setecientos cincuenta y dos millones ochocientos noventa mil setecientos setenta y cinco colones con veinte céntimos) acto que por las razones expuestas en la presente resolución, **se confirma.** 2) De conformidad con el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa. -----

NOTIFÍQUESE. -----

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Estudio y redacción: Andrea Serrano Rodríguez
ASR/yhg
NN: 03326 (DCA-0529-2015)
NI: 30677, 706, 1027, 1558, 5220, 5357,5397
Ci: Archivo central
G: 2014078914-3