

R-DCA-511-2015

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las quince horas con veinticuatro minutos del diez de julio del dos mil quince. -----

Recursos de apelación interpuestos por las empresas **J W INVESTIGACIONES S.A., y COMANDOS DE SEGURIDAD DELTA S.A.** en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN PÚBLICA 2014LN-000004-UL-CAB**, promovida por el **COLEGIO DE ABOGADOS DE COSTA RICA**, "Servicio de seguridad y vigilancia para Sede Central", acto de adjudicación recaído a favor de la empresa **SEGURIDAD Y VIGILANCIA SEVIN LTDA**, por un monto de **¢75.428.604,00**.-----

RESULTANDO

- I. Que las empresas J W Investigaciones S.A. y Comandos de Seguridad Delta S.A. presentaron su recurso de apelación en contra del acto de adjudicación, el 26 de junio de 2015.-
- II. Que mediante auto de las 14 horas del 30 de junio de 2015, esta División solicitó al Colegio de Abogados de Costa Rica el expediente de la mencionada licitación, el cual fue remitido mediante oficio PRV-0188-2015.-----
- III. Que en el procedimiento se han observado las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias.-----

CONSIDERANDO

I. HECHOS PROBADOS: Para la resolución del presente caso, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que en La Gaceta No. 19 del 28 de enero de 2015, se comunica que la fecha de apertura de ofertas se prorrogó para las 10 horas del 6 de febrero de 2015 (ver folio 61, Tomo I del expediente administrativo). **2)** Que la empresa J W Investigaciones S.A rindió una garantía de participación extendida por el Instituto Nacional de Seguros el 30 de enero de 2015, No. J3000-1667, por un monto de **¢770.000,00**, y con una vigencia del 06 febrero al 05 mayo de 2015 (ver folio 1312, Tomo III del expediente administrativo). **3)** Que el Estudio Técnico de las ofertas del 19 de mayo de 2015, señala que se presentaron diez ofertas, de las cuales se excluyeron seis ofertas: Consorcio Seguridad Alfa S.A.-Seguridad Alfa S.A.; Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Especializado S.A.; C.S.S. Securitas Internacional de Costa Rica S.A.; Consorcio Secure Costa Rica conformado por las empresas Servicio de Cuido Responsable SECURE S.A. y Servicios de Protección Americanos APS S.A.; Servicios Administrativos Vargas Mejías; y J W Investigaciones S.A., ya que la vigencia de la garantía de participación debía ser hasta el 28 de mayo de 2015 o al menos

hasta el 7 de mayo de 2015 (80%), pero la que presentó tiene vigencia hasta el 5 de mayo 2015. Además, no desglosa el porcentaje de cargas sociales, ni describe las características del servicio, no se le previene subsanar estos dos aspectos por estar descartado; y se admiten cuatro ofertas para evaluación: Comandos de Seguridad Delta S.A., con un precio mensual de ¢8.323.258,90, cuarto lugar con una calificación de 78.31; Consorcio Corporación González y Asociados Internacional S.A., y Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad S.A. con un precio mensual de ¢8.807.819,74, tercer lugar con una calificación de 82.82%; CSE Seguridad S.A. con un precio mensual de ¢6.449.550, segundo lugar con una calificación de 83.48%; y Seguridad y Vigilancia Sevin Ltda con un precio mensual de ¢6.285.717, primer lugar con una calificación de 85% (folios 1815 al 1824, Tomo III del expediente administrativo). **4)** Que el oficio PRV 0170-2015 del 18 junio 2015, señala: *“(…) Para determinar la vigencia requerida para las garantías de participación y el 80% de ese plazo a partir del cual el efecto de menor plazo es subsanable, se toma en cuenta lo siguiente: Artículo 94 RLCA el plazo para recibir ofertas cuenta desde el día siguiente a la publicación del aviso a participar hasta el día de apertura de ofertas inclusive. Artículo 87 RLCA la adjudicación debe dictarse en un plazo que no puede superar al doble del plazo dado para presentación de ofertas incluyendo en el cálculo todas las prórrogas dadas. Artículo 43 RLCA vigencia de la garantía de participación hasta por un mes adicional a la fecha máxima establecida para dictar el acto de adjudicación. i) El aviso de invitación se publicó en La Gaceta 243 del 17 diciembre 2014 y el tiempo para recibir ofertas cuenta a partir del día siguiente; el Colegio suspendió actividades administrativas a partir del 19 diciembre 2014. / ii) La fecha de apertura se prorrogó en dos veces, finalmente el acto de apertura de ofertas se realizó el 06 febrero 2015. El plazo para recibir ofertas y por mes, según el artículo 94 RLCA fue el siguiente: Diciembre 2014: 01 día hábil; Enero 2015: 20 días hábiles; Febrero 2015: 05 días hábiles; Total: 26 días hábiles. El plazo permitido máximo para adjudicar es el doble del total anterior: 26 días hábiles x 2 = 52 días hábiles. / La vigencia de la garantía de participación debió ser de 1 mes (22 días hábiles) adicional al plazo máximo para adjudicar: 52 días hábiles + 22 días hábiles = 74 días hábiles. / El 80% de ese plazo de vigencia corresponde a 59 días hábiles (74 x 80%) a partir del 17 diciembre 2014, plazo que lleva hasta el 7 de mayo 2015, no se considera del 19 diciembre 2014 hasta el 4 enero 2015 por asueto de fin y principio de año, del 30 de marzo al 3 de abril 2015 por semana santa y el 1 de mayo día por día del trabajador. / JW Investigaciones SRL aportó como ganaría de participación la garantía irrevocable No. J3000-1667, emitida por el Instituto Nacional de Seguros, con una*

vigencia del 6 de febrero 2015 al 5 de mayo 2015, por lo que tiene una vigencia inferior al 80% del tiempo mínimo requerido en el cartel de dos días hábiles (...).” (folios 1851 al 1854 Tomo III del expediente administrativo).-----

II. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO PRESENTADO POR J W INVESTIGACIONES S.A. En cuanto a su legitimación:

A efectos de resolver el recurso de apelación interpuesto por la empresa J W Investigaciones S.A., corresponde, atender lo establecido en el numeral 180 inciso a) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en tanto que el recurso de apelación será rechazado de plano por improcedencia manifiesta, en cualquier momento del procedimiento en que se advierta los siguientes casos: “a) Cuando se interponga por una persona carente de interés legítimo, actual, propio y directo;(...)”. Así las cosas, con vista en el expediente de contratación y en el recurso de apelación interpuesto, se tiene que la legitimación de la empresa J W Investigaciones S.A. dependerá de acreditar que constituye una oferta válida, en tanto fue excluida por la Administración por estimar que su garantía de participación fue inferior al 80% que exige como mínimo el artículo 38 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (en adelante RLCA). Al respecto, se tiene que la **apelante** manifiesta que el numeral 12 del Capítulo Condiciones formales para el oferente del cartel, repite dos veces AL DOBLE AL DOBLE, lo cual hace que la Administración interprete cuatro veces el tiempo máximo establecido para adjudicar, el cual no puede ser superior al doble del plazo otorgado para la presentación de ofertas (artículos 87, 95 del RLCA). El cartel señala que la garantía de participación debe extenderse por un mes adicional (22 días hábiles) al plazo máximo establecido para dictar la adjudicación. En La Gaceta 13 del 20 enero 2015 se publicó la invitación al concurso con fecha de apertura 30 enero 2015, en La Gaceta 19 del 28 de enero 2015 se prorrogó la apertura para el 6 febrero 2015, sea el plazo para recibir ofertas es de 13 días hábiles: del 20 enero al 6 febrero 2015, por lo que el plazo máximo para adjudicar es 26 días hábiles, y la vigencia de la garantía de participación es de 48 días hábiles (26 + 22), lo que significa que la vigencia debía cubrir hasta el 22 de abril 2015, y se rindió una con una vigencia hasta el 5 de mayo 2015. **Criterio de la División:** El cartel en la Sección II Condiciones Formales para el Oferente, punto 9, inciso b), señala que la vigencia de la garantía de participación debe extenderse hasta por un mes adicional (22 días hábiles) al plazo máximo establecido para dictar el acto de adjudicación (folio 11F, Tomo I del expediente administrativo); punto 12 señala que el acto de adjudicación será estimado en un plazo no mayor al doble al doble del fijado para recibir ofertas (folio 13F, Tomo I del expediente administrativo). Ahora bien,

tenemos que el aviso de invitación se publicó en La Gaceta No. 243 del 17 diciembre 2014, que el Colegio de Abogados suspendió actividades administrativas del 19 diciembre 2014 al 4 de enero 2015; que la fecha de apertura se prorrogó dos veces, para que finalmente el acto de apertura de ofertas se realizara el 6 febrero 2015. Lo anterior significa que hay un plazo de 26 días hábiles para recibir ofertas, el cual se determina a partir del día siguiente de la publicación de la invitación a participar (18 diciembre 2014) hasta el día de la apertura de ofertas 6 febrero 2015 (hecho probado 1), sin considerar los días en que permanecieron cerradas las oficinas del Colegio de Abogados por asueto de fin y principio de año del 19 diciembre 2014 al 4 enero 2015 (hecho probado 4). Delimitado lo anterior, en virtud de que el plazo permitido máximo para adjudicar es el doble del total anterior, es decir : 26 días hábiles; debe concluirse que el plazo para adjudicar sería de 52 días hábiles. De esa forma, la vigencia de la garantía de participación debió ser de 1 mes (22 días hábiles) adicional al plazo máximo para adjudicar según se definió en el propio cartel. De esa forma, la suma de esos dos plazos sería 74 días hábiles, en consecuencia, la garantía de participación se debía rendir con una vigencia mínima hasta el 28 de mayo de 2015, sin considerar los días de la Semana Santa del 30 de marzo al 3 de abril de 2015, ya que las oficinas administrativas estuvieron cerradas (hecho probado 4), ni el 1 de mayo por ser feriado (Día del Trabajador). Como se puede observar, no resulta ser cierto lo alegado por la apelante, en el sentido de que el texto del punto 12 de la Sección II Condiciones Formales para el oferente del cartel, al señalar “al doble al doble”, haya inducido a error a la Administración, cuatriplicando el tiempo al analizar la vigencia de las ofertas, como se ha acreditado la Administración correctamente valoró que el plazo de adjudicar no podía ser mayor al doble del fijado para recibir ofertas (26 días hábiles x 2 = 52 días hábiles). De esa forma, el hecho de que en el texto de tal cláusula cartelaria se repita al doble al doble no ha incidido en un cálculo incorrecto por parte de la Administración, se trata de un simple error en la transcripción del texto. Ahora bien, J W Investigaciones S.A. aportó como garantía de participación la No. J3000-1667, emitida por el Instituto Nacional de Seguros, con una vigencia del 6 de febrero 2015 al 5 de mayo 2015 (hecho probado 2), de esa forma, haciendo los respectivos cálculos, se tiene que la vigencia mínima de su garantía de participación fue de 37 días hábiles (no se toman en cuenta los días de la Semana Santa del 30 de marzo al 3 de abril de 2015, ya que las oficinas administrativas del Colegio estuvieron cerradas), lo que representa un 50% del plazo mínimo de vigencia, y por ende no es susceptible de subsanación, en virtud de que la disposición del artículo 38 del RLCA determina que la garantía de participación puede

subsanarse siempre y cuando no se haya ofrecido por menos del 80%; que en realidad sería el plazo de 59 días hábiles, sea hasta el 7 de mayo de 2015. Bajo esa tesitura, la Administración descalificó debidamente la oferta de la apelante, ya que la vigencia de su garantía de participación se extendió hasta el 5 de mayo de 2015 (ver hechos probados 3 y 4), en consecuencia, la apelante carece de legitimación para apelar en tanto su oferta efectivamente es inelegible. Por esa razón, su recurso debe ser rechazado de plano por improcedencia manifiesta por falta de legitimación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 inciso a del RLCA. Por lo demás, aun y cuando no se hubiera considerado los feriados y cierres, el resultado se mantendría, en la medida que se aumentaría el plazo de vigencia que se requería. Con respecto a otros puntos alegados por la apelante en contra de las ofertas de la adjudicataria Sevin Ltda y de las empresas Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Especializada S.A., C.S.S. Securitas Internacional de Costa Rica S.A., y Comandos de Seguridad Delta S.A., en el sentido de que sus precios resultan insuficientes para cubrir el monto de la mano de obra, y de que la adjudicataria presenta un porcentaje de pólizas del trabajo de 2.69%, el cual es más bajo que el mínimo legal del 3.22%, carece de interés práctico y relevancia pronunciarse sobre los mismos en virtud de la inelegibilidad señalada. -----

III. AUDIENCIA INICIAL DEL RECURSO DE LA EMPRESA COMANDOS DE SEGURIDAD DELTA S.A.: De conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 86 de la Ley de Contratación Administrativa, 182 de su Reglamento, y por acuerdo del órgano colegiado se admite para su trámite el recurso interpuesto por la empresa **COMANDOS DE SEGURIDAD DELTA S.A.** en contra del acto de adjudicación de la presente contratación, y se confiere **AUDIENCIA INICIAL**, por el improrrogable plazo de **DIEZ DÍAS HÁBILES** (contados a partir del día siguiente a la notificación del presente auto), a la **ADMINISTRACIÓN LICITANTE, A LA ADJUDICATARIA, Y A LOS OFERENTES EL CONSORCIO CONFORMADO POR LAS EMPRESAS CORPORACIÓN GONZÁLEZ Y ASOCIADOS INTERNACIONAL S.A. Y CHARMANDER SERVICIOS ELECTRÓNICOS EN SEGURIDAD S.A.; Y CSE SEGURIDAD S.A.**, para que manifiesten por escrito lo que a bien tengan respecto de las alegaciones formuladas por la apelante y para que aporten u ofrezcan las pruebas que estimen oportunas. Para efectos de contestación del presente recurso se remite copia del mismo. Asimismo, se devuelve a la Administración el expediente administrativo de la licitación recurrida para lo correspondiente a la contestación del recurso incoado, sin embargo con su respuesta a la presente audiencia deberá remitir nuevamente a esta Contraloría General el expediente del

concurso. Además, deberá la Administración remitir a este órgano contralor, las piezas o documentos relacionados con este concurso que se reciban con posterioridad al nuevo envío del expediente, para que formen parte de éste.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 84 y 86 de la Ley de Contratación Administrativa; 174, 176, 177, 178, 180 incisos a), 183 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, **SE RESUELVE: 1) Rechazar de plano por improcedencia manifiesta**, el recurso de apelación presentado por la empresa **J W INVESTIGACIONES S.A.**, en contra del acto en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN PÚBLICA 2014LN-000004-UL-CAB**, promovida por el **COLEGIO DE ABOGADOS DE COSTA RICA**, "Servicio de seguridad y vigilancia para Sede Central", acto de adjudicación recaído a favor de la empresa **SEGURIDAD Y VIGILANCIA SEVIN LTDA**, por un monto de **¢75.428.604,00**. **2)** De conformidad con el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa en cuanto al rechazo de plano del recurso de J W Investigaciones S.A. **3)** De conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 86 de la Ley de Contratación Administrativa, el numeral 182 del Reglamento a dicha Ley en los términos dichos **se admite** para su trámite el recurso interpuesto por la empresa **COMANDOS DE SEGURIDAD DELTA S.A.**, en contra del acto de adjudicación de la referida Licitación Pública. - **NOTIFÍQUESE.** -----

Edgar Herrera Loaiza
Gerente de División a.i.

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Pamela Tenorio Calvo
Gerente Asociado a.i.

Estudio y redacción: Lic. Oscar Castro Ulloa
Anexo: 3 tomos del expediente administrativo
OCU/yhg
NN: 09872 (DCA-1666-2015)
NI: 16434-16441-16863
G: 2014000495-2