

R-DCA-721-2015

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las nueve horas con cincuenta y cuatro minutos del diecisiete de setiembre de dos mil quince.-----

Recursos de apelación interpuestos por las empresa **C.S.S. SECURITAS INTERNACIONAL DE COSTA RICA S.A**, y el Consorcio conformado por **CONSORCIO DE SEGURIDAD ALFA S.A, Y SEGURIDAD ALFA S.A**, en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Pública No. 2015LN-000001-99999**, promovida por la **JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA IMPRENTA NACIONAL**, para la contratación de una empresa que brinde los servicios de seguridad y vigilancia en las instalaciones de la Imprenta Nacional, recaído a favor de la empresa **SEGURIDAD Y LIMPIEZA YALE S.A.**, por un monto anual de **¢66.067.944,00** (sesenta y seis millones sesenta y siete mil novecientos cuarenta y cuatro colones exactos).-----

RESULTANDO

I. Que la empresa **C.S.S. Securitas Internacional de Costa Rica S.A.**, interpuso en fecha veinticuatro de agosto del 2015, recurso de apelación en contra del acto de adjudicación del procedimiento licitatorio de referencia. -----

II. Que por medio de auto de las diez horas con diez minutos del veintisiete de agosto de dos mil quince, se solicitó a la Administración el expediente administrativo del concurso, el cual fue remitido por medio de oficio PI-303-2015 de fecha 28 de agosto de 2015.-----

III. Que el consorcio conformado por las empresas **Consortio de Seguridad Alfa S.A**, y **Seguridad Alfa S.A**, interpuso en fecha dos de setiembre del 2015, recurso de apelación en contra del acto de adjudicación del citado procedimiento de licitación.-----

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

CONSIDERANDO

I.- Hechos probados: Para la resolución del presente caso se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que el acto de adjudicación de la Licitación Pública Nacional 2015LN-000001-99999, fue publicado en La Gaceta No. 161 del 19 de agosto de 2015 (folio 36 del expediente de apelación). **2)** Que el Consorcio conformado por las empresas Consortio de Seguridad Alfa S.A, y Seguridad Alfa S.A, interpuso vía correo electrónico, recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de la Licitación Pública Nacional 2015LN-000001-

99999, el cual ingresó a esta Contraloría General, el día 02 de setiembre de 2015 (folios 044 a 076 del expediente de apelación). Dicho documento corresponde según se aprecia del archivo electrónico remitido, de una copia con firma escaneada sin que conste la firma digital del documento.-----

II. Sobre la admisibilidad del recurso presentado por el Consocio conformado por las empresas Consorcio de Seguridad Alfa S.A, y Seguridad Alfa S.A.

En relación con el análisis del presente recurso, conviene precisar que el artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) establece un plazo de 10 días hábiles, en el cual esta Contraloría General debe disponer sobre la tramitación del recurso o bien su rechazo de plano por inadmisibile o por improcedencia manifiesta. En ese sentido indica la norma de cita que *“La Contraloría General de la República dispondrá, en los primeros diez días hábiles, la tramitación del recurso o, en caso contrario, su rechazo por inadmisibile o por improcedencia manifiesta. Esta facultad podrá ejercerse en cualquier etapa del procedimiento en que se determinen esos supuestos”*. Asimismo, el numeral 165 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, indica en lo particular que: *“Todo recurso debe presentarse en el lugar y dentro de los plazos previstos en la Ley de Contratación Administrativa y este Reglamento. Si se presenta por medios físicos, se debe presentar en original debidamente firmado y tantas copias como partes haya en el expediente. El recurso podrá ser presentado por fax, debiendo remitirse el original dentro de los tres días hábiles siguientes, salvo en el recurso de objeción donde el original deberá presentarse el día hábil siguiente. En tales casos, la presentación del recurso se tendrá como realizada al momento de recibirse el fax. Si el recurso presentado por fax se remite el último día del plazo para recurrir, éste debe ingresar en su totalidad dentro del horario hábil del despacho. En caso de que el original del recurso no se presente dentro del plazo antes indicado la gestión será rechazada. Para la presentación de recursos, también podrán utilizarse medios electrónicos cuando se garantice, al menos, la integridad del documento, la identidad del emisor y el momento de presentación, una vez que sea debidamente autorizado por las autoridades competentes”*. (subrayado no es del original). En virtud de lo anterior, es claro que todo recurso debe presentarse en el lugar y dentro de los plazos previstos en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, norma que a su vez advierte que en caso de ser presentado el recurso de apelación por fax, debe remitirse su original dentro de los tres días hábiles siguientes y de no ser así será rechazado. De igual forma permite, la remisión del

recurso a través de medios electrónicos siempre que se brinden algunas condiciones de seguridad y de identidad del emisor. Ahora bien, en punto a la presentación de documentos por medios electrónicos, este Despacho ha sido consonante con la utilización de estas tecnologías para la presentación de dichas gestiones, siempre y cuando se garanticen aspectos de seguridad y validez del documento, entre ellos desde luego, la respectiva firma, la cual debe ser establecida en el documento de conformidad con la Ley de Firma y Certificados Digitales vigente. De forma tal, que todo documento presentado en esta sede en forma electrónica para tenerse por válidamente firmado como original, debe acreditarse que ha sido firmado utilizando un certificado de firma digital, el cual se encuentra sujeto a su verificación, toda vez que de entrada, un documento electrónico debe cumplir con esa condición. Ahora bien, en el caso que determinado documento sea presentado careciendo de la firma digital pero se constate alguna rúbrica en el documento original que luego es escaneado para su remisión por medios electrónicos, este Despacho ha asumido para estos casos una posición similar a la remisión de documentos por fax, visto que lo que realmente ingresa por el medio electrónico no es en suma el documento electrónico original sino una copia escaneada de este -con la firma-, de forma que la remisión de estos documentos es aceptada siempre y cuando el original -físico o electrónico- ingrese conforme los plazos señalados en el artículo 165 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, sea un día hábil para recursos de objeción y tres días hábiles para recursos de apelación. En este orden de ideas, en nuestra resolución R-DCA-434-2015 del 25 de junio del 2014, si bien referido a la presentación de un recurso de objeción pero que aplica la misma tesis para casos como el que nos ocupa, se indicó en lo conducente que: "(...) *No obstante lo anterior, este recurso fue presentado vía correo electrónico sin firma digital, consistiendo en apariencia únicamente en una reproducción escaneada con firma, del recurso. Al respecto debemos señalar, que si bien en la presentación de recursos, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa faculta la posibilidad de recurrir a la utilización de medios electrónicos, como sería este caso el correo electrónico, también dicho reglamento ha establecido la obligación de que al momento de utilizar este tipo de mecanismos, se deba cumplir con una serie de condiciones que permitan al menos garantizar entre otros, la integridad del documento, la identidad del emisor y el momento de presentación, es decir, el uso de la presentación electrónica de documentos, implica necesariamente la observancia en el cumplimiento de una serie de condiciones de seguridad. En el caso de documentos enviados vía correo electrónico, la identidad del emisor se garantiza con la utilización de firma digital, elemento que no está presente en este recurso, lo cual lo desprovee precisamente de uno de esos*

mecanismos de garantía. Sin embargo, y como una forma de promover la presentación de la acción recursiva, sería posible homologar la presentación hecha vía correo electrónico, sin asegurar la identidad del emisor por carecer el documento de firma digital, a una presentación vía fax, situación que también prevé el RLCA y para dichos casos si bien se tiene por presentado el recurso el día en que ingresa completo el documento a este órgano contralor, el documento original debe ser presentado el día siguiente hábil, de lo contrario el recurso deberá ser rechazado, tal y como lo menciona el artículo 167 del RLCA. En el presente caso, esa omisión en la presentación electrónica del documento – especialmente en lo concerniente a la firma digital- en criterio de este órgano podría haber sido subsanada si el mismo objetante hubiere presentado al día hábil siguiente, el documento original en físico, aspecto que no se observa cumplido en el expediente del recurso, lo que motiva a este órgano contralor, al rechazo de plano del recurso por esa condición (...) Además mediante resolución R-DCA-208-2015, concerniente a un recurso de apelación, en igual sentido se indicó: “...De lo anterior se logra apreciar que el ordenamiento jurídico permite la posibilidad de utilizar medios electrónicos para la presentación del recurso, pero para ello la norma establece recaudos necesarios para poder asumir como correcta la presentación de las gestiones recursivas que así se realicen. En el caso de recursos presentados por medio del correo electrónicos, deben presentarse debidamente firmados digitalmente, a fin de garantizar la integridad del documento y la identidad del emisor, según dispone la norma antes transcrita. Ahora bien, en el supuesto que se presente una acción recursiva sin la firma digital, aplica lo dispuesto en el artículo 179 del RLCA, que señala: “El recurso de apelación será rechazado de plano por inadmisibile, en los siguientes casos (...) d) Cuando no se cumpla con los requisitos formales previstos en el ordenamiento para interponerlo, tales como la firma del recurso”. Aplicando lo que viene dicho al caso particular, se logra determinar que el recurso se presentó sin la firma electrónica, lo que equivale a que el documento no se tenga como firmado y, consecuentemente debe ser rechazado. Vale precisar que si bien el documento del archivo “RECURSO_DE_APELACION_MOPT A LA CGR.pdf/ 355k” (hecho probado 2), presenta una firma manuscrita al final del texto y se indica el nombre de Enrique Mora Méndez, tal hecho no se puede asumir como la firma válida del documento, por cuanto no es el documento original, aunado a que, como fue dicho, tal documento no fue firmado digitalmente. Al respecto, los artículos 8 y 9 de la Ley No. 8454 “Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos”, señalan: “Artículo 8º-Alcance del concepto. Entiéndase por firma digital cualquier conjunto de datos adjunto o lógicamente asociado a un documento electrónico, que permita verificar su integridad, así como identificar en forma unívoca y vincular jurídicamente al autor con el documento electrónico. / Una firma digital se considerará certificada cuando sea emitida al amparo de un certificado digital vigente, expedido por un certificador registrado. / Artículo 9º-Valor equivalente. Los documentos y las comunicaciones suscritos mediante firma digital,

tendrán el mismo valor y la eficacia probatoria de su equivalente firmado en manuscrito. En cualquier norma jurídica que se exija la presencia de una firma, se reconocerá de igual manera tanto la digital como la manuscrita. / Los documentos públicos electrónicos deberán llevar la firma digital certificada.” Como se ve, la firma digital asociada a un documento electrónico, permite verificar su integridad y vincular jurídicamente al autor con el documento electrónico. En el caso particular del archivo que contiene el recurso, al no contener firma digital alguna, no es posible la vinculación jurídica del autor con el documento, ni la integridad de éste. Por otra parte, como se logra acreditar del elenco de hechos probados, la gestión presentada contiene dos archivos, el primero consisten en el “RECURSO_DE_APELACION_MOPT A LA CGR.pdf/ 355k” comentado anteriormente, y el segundo archivo es la “Certificación Estudio Económico CPA 1906 CGR.pdf/2471k” (hecho probado 2). En cuanto a este segundo archivo, se observa que consiste en documentos que contienen firmas manuales con indicación del nombre del señor “Salvador Orozco Trejos”, pero al final consta una firma digital, no del señor Orozco Trejos sino del señor Enrique Mora Méndez. Tal hecho no se puede vincular al primer archivo que contiene el recurso de apelación ya que, como fue dicho, ese archivo no presenta firma digital alguna que permita acreditar la integridad del documento y la identidad del emisor. En consecuencia, al haberse presentado el recurso sin firma digital alguna y al no presentarse el documento original dentro de los tres días hábiles según habilita el ordenamiento jurídico, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 179 del RLCA, se impone el rechazo de plano del recurso por inadmisibile...”. De conformidad con lo anterior, en la gestión bajo análisis, si bien el recurso del consorcio conformado por Consorcio de Seguridad Alfa S.A, y Seguridad Alfa S.A, fue presentado vía correo electrónico dentro del plazo de los diez días hábiles siguientes a la publicación del acto de adjudicación (hecho probado No.1), lo cierto del caso es que este fue remitido en formato pdf -sin firma digital-, el día 02 de setiembre de 2015, (hecho probado No.2), por lo que de conformidad con lo expuesto, esta presentación pudo haber sido subsanada de haberse presentado el respectivo documento en original, dentro del plazo de los tres días hábiles siguientes a la remisión de dicho archivo, es decir al 07 de setiembre del año en curso, siendo que para los efectos como se indicó se equipara a una presentación por fax. No obstante dicha presentación no ocurrió, motivo por el cual, de conformidad con el artículo 165 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se impone **rechazar de plano** el recurso, al no cumplirse con los requisitos formales previstos en el ordenamiento para su interposición, ello con fundamento en lo dispuesto por el artículo 179 inciso d) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.-----

III) Sobre el recurso de apelación presentado por la empresa C.S.S. Securitas de Costa Rica S.A: 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 y por acuerdo del órgano colegiado, se admite para su trámite el recurso interpuesto y se confiere **AUDIENCIA INICIAL**, por el improrrogable plazo de **DIEZ DÍAS HÁBILES** contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente resolución, a la **ADMINISTRACIÓN LICITANTE**, y a la empresa adjudicataria **SEGURIDAD Y LIMPIEZA YALE, S.A**, para que manifiesten por escrito lo que a bien tengan, con respecto a los alegatos formulados por la empresa recurrente **C.S.S. SECURITAS DE COSTA RICA S.A**, en el escrito de interposición del recurso y del mismo modo, para que aporten u ofrezcan las pruebas que estimen oportunas y señalen medio para recibir notificaciones. 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. Con el fin de atender dicha audiencia, deberá tener presente lo dispuesto por esta Contraloría General, por medio de la Resolución No. R-CO-092-2015 de las nueve horas del seis de agosto del dos mil quince al indicar en lo de interés que: *“1. A partir del siete de agosto de dos mil quince, toda documentación relacionada con gestiones que atienda la División de Contratación Administrativa, deberá ser presentada por medio del número de fax 2501-8100; al correo electrónico contraloria.general@cgr.go.cr; o bien, de forma física, en la Unidad de Servicios de Información ubicada en el primer piso de la Contraloría General de la República. / 2. Los expedientes en trámite ante la División de Contratación Administrativa, deberán ser consultados en la Unidad de Servicios de Información ubicada en el primer piso de la Contraloría General de la República; o en el sitio que se llegue a establecer, oportunamente.”*. Se indica además que los documentos digitales deben estar en formato “pdf”, con firma digital emitida por una autoridad certificadora registrada en Costa Rica.-----

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, 179 inciso d) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, **SE RESUELVE: 1) Rechazar de plano por inadmisibile**, el recurso de apelación interpuesto por el consorcio conformado por las empresas **Consortio de Seguridad Alfa S.A, y Seguridad Alfa S.A.**, en contra del acto de

adjudicación de la **Licitación Pública No. 2015LN-000001-99999**, promovida por la **JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA IMPRENTA NACIONAL**, para la contratación de una empresa que brinde los servicios de seguridad y vigilancia en las Instalaciones de la Imprenta Nacional, recaído a favor de la empresa **SEGURIDAD Y LIMPIEZA YALE S.A**, por un monto anual servicio **¢66.067.944.00** (sesenta y seis millones sesenta y siete mil novecientos cuarenta y cuatro colones exactos). **2)** 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 se admite para su trámite el recurso interpuesto por la empresa **C.S.S. SECURITAS DE COSTA RICA S.A**, aspecto para el cual, las partes deberán atender lo dispuesto en el Considerando Tercero de la presente resolución. -----

NOTIFÍQUESE. -----

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

Estudio y Redacción: Adriana Artavia Guzmán
AAG/yhg
NN: 13317 (DCA-2326-2015)
NI: 22233-23140-22729
Ci: Archivo central
G: 201502776-1