

## R-DCA-066-2016

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.**

San José, a las diez horas tres minutos del veinticinco de enero del dos mil dieciséis.-----

**Recurso de apelación** interpuesto por la empresa **CONSORCIO DE SEGURIDAD ALFA S.A. Y SEGURIDAD ALFA S.A.** en contra del acto de declaratoria de infructuosa de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2015LA-000004-01**, promovida por el **INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER)** para los “*Servicios de seguridad y vigilancia en la Sede Central y Regionales del INDER*”.-----

### RESULTANDO

**I.** Que el **CONSORCIO DE SEGURIDAD ALFA S.A. Y SEGURIDAD ALFA S.A.**, presentó ante esta Contraloría General, recurso de apelación en contra del acto de declaratoria de infructuosa del concurso de referencia, en fecha dos de noviembre del dos mil quince.-----

**II.** Que mediante auto de las diez horas del cuatro de noviembre del dos mil quince, este órgano contralor solicitó a la entidad licitante el expediente administrativo del concurso. Requerimiento que fue atendido por el INDER mediante el oficio No. ACS-1179-2015 del cuatro de noviembre del dos mil quince.-----

**III.** Que mediante resolución número R-DCA-929-2015 de las quince horas veintinueve minutos del dieciséis de noviembre del dos mil quince, esta Contraloría General rechazó de plano los recursos de apelación interpuestos por las empresas **SEVIN LIMITADA** y **CONSORCIO AVAHUER-MAVA (AGENCIA VALVERDE HUERTAS S.A. Y SERVICIOS MAVA)**, en contra del acto de declaratoria de infructuosa de la presente licitación y admitió para trámite el recurso presentado por el **CONSORCIO DE SEGURIDAD ALFA S.A. Y SEGURIDAD ALFA S.A.**, otorgando audiencia inicial al INDER, para que se refiera respecto a los alegatos formulados por el empresa recurrente, misma que fue debidamente atendida según escrito agregado al expediente de apelación.-----

**IV.** Que mediante auto de las catorce horas del quince de diciembre del dos mil quince, se otorgó audiencia especial al INDER para que se refiriera puntualmente al cumplimiento técnico del **CONSORCIO DE SEGURIDAD ALFA S.A. Y SEGURIDAD ALFA S.A.**, en relación con la zona de Paquera (Ítem 3, Región Pacífico Central), audiencia debidamente atendida por ese Instituto mediante escrito agregado al expediente de apelación.-----

**V.** Que mediante auto de las trece horas del dieciséis de diciembre del dos mil quince, este órgano contralor rechazó de plano la prueba aportada por el Consorcio **AVAHUER-MAVA**, en razón de que la documentación resultó extemporánea en virtud de que el recurso presentado

por el Consorcio AVAHUER-MAVA no se encontraba en trámite al momento de presentar la misma.-----

**VI.** Que mediante auto de las nueve horas del cinco de enero del dos mil dieciséis, se otorgó audiencia especial al CONSORCIO DE SEGURIDAD ALFA S.A. Y SEGURIDAD ALFA S.A., para que se refiriera a la respuesta brindada por el INDER al atender la audiencia especial otorgada, misma que fue debidamente respondida según escrito agregado al expediente de apelación.-----

**VII.** Que mediante auto de las doce horas del once de enero del dos mil dieciséis, se otorgó audiencia final de conclusiones a las partes, las cuales contestaron mediante escritos incorporados al expediente de apelación.-----

**VIII.** Que en el procedimiento se han observado las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas. -----

### **CONSIDERANDO**

**I. Hechos Probados.** Para la resolución del recurso se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), promovió la Licitación Pública No. 2015LN-000001-01, para los “Servicios de seguridad y vigilancia en la Sede Central y Regionales del INDER”, según invitación a participar publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 113 del viernes 12 de junio del 2015 (folio 586 del expediente administrativo). **2)** Que de acuerdo con el Acta de Apertura de Ofertas de las diez horas con siete minutos del día diecisiete de julio del dos mil quince, se presentaron las siguientes ofertas: Oferta No. 2 Agencia Valverde Huertas S.A. y Servicios Mava S.A., Oferta No. 4 Seguridad y Vigilancia SEVIN Ltda. y Oferta No. 6 Consorcio de Seguridad Alfa S.A. y Seguridad Alfa S.A. (folios 836-837 del expediente administrativo). **3)** Que mediante acuerdo en firme tomado por la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), artículo 3 de la Sesión Ordinaria No. 37, celebrada el trece de octubre del dos mil quince, se declaró infructuosa la presente Licitación Pública No. 2015LN-000001-01 (folio 2624 del expediente administrativo). **4)** Que mediante oficio No. ASC-1034-2015 del 9 de octubre del 2015, el Área de Contratación Administrativa del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), recomendó declarar infructuosa la presente licitación y al respecto se indicó: “(...) *En conclusión, se evidencia que solo dos empresas cumplen a saber: Seguridad y Vigilancia Sevin Ltda. y Consorcio de Seguridad ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A., con lo solicitado en el cartel y en la Ley de Telecomunicaciones, por lo que todas las demás quedan fuera en la primera etapa de análisis de ofertas. / Sin embargo, el Área de Servicios Generales*

aclara que el acuerdo Ejecutivo del permiso de frecuencia dado a la empresa Alfa, indica claramente que tiene imposibilidad de uso en algunas zonas de acción del INDER. De esta información se concluye que no todas las líneas ofertadas tendrían comunicación mediante el sistema de radiocomunicación, como se solicita en el punto 8.11.1 inciso a) esto por cuanto el sistema de repetidora o equipo de portátil no los incluye. Su acción es limitada. / (...) **SE RECOMIENDA DECLARAR INFRUCTUOSO (...)**” (folios 2611 y 2614 del expediente administrativo). **5)** Que mediante oficio ASG-378-2015 del 6 de octubre del 2015, el Área de Servicios General, indicó: “(...) No omitimos indicar, que en el caso de la empresa Consorcio de Seguridad Alfa S.A. & Seguridad Alfa S.A., presento (sic) el acuerdo Ejecutivo No. 105-2015, pero posterior a nuestra participación en el informe técnico. Valorar las ofertas posteriores a nuestras consideraciones técnicas sería incurrir en condición beneficiosa, dado que este trámite fue iniciado por ésta empresa desde el año 2012, lo cual demuestra que es un trámite muy lento de formalizar por parte de la institución estatal correspondiente, además de que no corresponde a una condición invariable. Finalmente debe indicar que el acuerdo Ejecutivo del permiso de frecuencia dado a la empresa Alfa, indica claramente que tiene que tiene imposibilidad de uso en algunas zonas de acción del INDER. De esta información se concluye que no todas las líneas ofertadas tendrían comunicación mediante el sistema de radiocomunicación, como se solicita en el punto 8.11.1 inciso a) esto por cuanto el sistema de repetidora o equipo de portátil no los incluye. Su acción es limitada.(...)” (folio 2603 del expediente administrativo). **6)** Que visible a folios 2569 a 2586 del expediente administrativo, consta el Acuerdo Ejecutivo No. 105-2015-TEL-MICIT de fecha 15 de mayo del 2015, emitido por el Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, aportado por el Consorcio de Seguridad Alfa S.A. & Seguridad Alfa S.A. **7)** Que mediante oficio No.ASC-1178-2015 de fecha 4 de noviembre del 2015 y en virtud del recurso de apelación interpuesto, el INDER solicitó a la SUTEL que indicara si el permiso de uso de frecuencia brindado por el Poder Ejecutivo al Consorcio de Seguridad Alfa S.A. & Seguridad Alfa S.A., tiene cobertura para todas las líneas del cartel, adjuntando cuadro aportado por la empresa con las coordenadas de cada una de las líneas del cartel. (folios 2774 a 2776 del expediente administrativo). **8)** Que mediante oficio No.07911-SUTEL-DGC-2015 de fecha 10 de noviembre de 2015, esa Superintendencia señaló: “De los resultados se obtiene que de acuerdo con los polígonos que definen la cobertura otorgada a la empresa Seguridad ALFA S.A. de conformidad con el criterio técnico 4800-SUTEL-DCG-2015 con fecha 20 de noviembre del 2012 y el Acuerdo Ejecutivo No. 105-2015-TEL-MICIT del 15 de mayo de 2015,

*la misma presenta cobertura en el 96% de las oficinas del INDER, ya que la oficina ubicada en Paquera (9°, 81N-84°93 O) se encuentra fuera de todos los polígonos de cobertura. Sin embargo, analizando los niveles de cobertura del sistema 4 de la red, conformado por las repetidoras instaladas en Cerro de la Muerte, Cerro Palmira y Cerro Fresco, se observa de la figura 2 que en el distrito de Paquera se tiene un nivel de cobertura residual que no fue considerado en el permiso, ya que se encuentra en los límites de los niveles permitidos. No obstante, haciéndose las pruebas respectivas se podría verificar si en dicha oficina se presentan niveles suficientes para hacer comunicaciones a partir de la señal de la repetidora instalada en Cerro Fresco.” (folios 2784 del expediente administrativo).-----*

**II. Sobre la declaratoria de infructuosa de la presente licitación.** Indica el Consorcio **apelante** que presentó debidamente el acuerdo ejecutivo de permiso de frecuencias de radio, Acuerdo Ejecutivo No. 105-2015-TEL-MICIT, ante la Administración licitante, siendo así que el INDER determinó que el Consorcio cumplió con el requisito. No obstante, se recomendó declarar infructuoso el procedimiento con fundamento en los oficio GG-680-2015 y SG-378-2015, el criterio técnico y legal, induciendo tanto a la Comisión como a la Junta Directiva del INDER a error, ya que de manera infundada y sin asidero técnico, se manifestó que del Acuerdo Ejecutivo del permiso de frecuencia dado a la empresa Alfa, indica claramente que no tiene posibilidad de uso en algunas zonas de acción del INDER, sin embargo no se indican con precisión las zonas en donde supuestamente no se tiene esa cobertura, es decir, no hay sustento técnico que fundamente el incumplimiento. Al respecto, señala que el Consorcio representado, cuenta con cobertura en todas las zonas en que el INDER requiere el servicio de seguridad, de conformidad con el Acuerdo Ejecutivo y para demostrarlo anexa prueba que consiste en una tabla donde se indica por línea, la repetidora, la frecuencia correspondiente y donde se ubica documentalmente en el acuerdo ejecutivo la información, además de contar con la infraestructura adecuada, de manera que no queda duda que se encuentran operando al 100%. Adjunta también copia del oficio 4800-SUTEL-DGC, el cual es parte integral del Acuerdo Ejecutivo señalado. Considera que debe privar el principio de eficiencia y economía procesal, siendo la finalidad del requisito en contar con una empresa que pueda asegurar comunicación a través del uso de radio de frecuencias propias y no es cierto que no se cuenta con empresas que cumplan con todos los requisitos ya que el Consorcio si cumple con todos los requisitos, configurándose como la única oferta legitimada. En la **audiencia especial** otorgada, señala que mediante el oficio DTIC-ALFA-62-2015 demuestra técnicamente al INDER que efectivamente en

pruebas de campo, verificó que en Paquera se cuenta con señal debido a que existe redundancia que cubre a un 10% la provincia de Puntarenas mediante el sitio de repetición de Cerro Azul, razón por la cual asegura que puede brindar el servicio con las frecuencias otorgadas, lo anterior en virtud de que en el informe SUTEL-4800 se indicó claramente que incluye los distritos de Puntarenas en el Cantón de Puntarenas y Paquera es un distrito del Cantón de Puntarenas, por lo que legalmente el acuerdo cubre dicha zona. Agrega que presentó gestión ante SUTEL para que sean incluidos los distritos de Lepanto, Paquera, Pochote, Jicaral, Cabo Blanco, Manzanillo, Dominicas y Los Ángeles, con otro par de frecuencias, lo anterior para ampliar el Acuerdo Ejecutivo en cuanto a contar con un segundo par de frecuencias que también cubra la zona para evitar contratiempos futuros. Señala además que tiene certeza de la cobertura actual técnica y legalmente y que tiene un plan de contingencia que incluye el uso de otros medios entre los cuales están la telefonía móvil en una estructura privada, el cual el INDER exigirá su uso. **La Administración**, al momento de atender la audiencia inicial otorgada para que se refiriera a los alegatos presentados, señala que de conformidad con el cuadro aportado donde se indica cada línea del cartel, la repetidora, la frecuencia y la página del acuerdo del Poder Ejecutivo, demuestra la empresa que tiene cobertura en cada una de las zonas donde se requiere el servicio de vigilancia del INDER. No obstante, esa Administración mediante el oficio No. ACS-1178-2015 solicitó a la SUTEL la verificación del citado cuadro y mediante oficio 07911-SUTEL-DGC-2015, la Superintendencia, verificó la información para constatar que en cada una de las líneas del cartel, hay cobertura por parte de la empresa Seguridad Alfa, concluyendo: *“De acuerdo con los polígonos que definen la cobertura otorgada a la empresa Seguridad ALFA S.A. de conformidad con el criterio técnico 4800-SUTEL-DCG-2015 con fecha 20 de noviembre del 2012 y el Acuerdo Ejecutivo No. 105-2015-TEL-MICIT del 15 de mayo de 2015, la misma presente cobertura en el 96% de las oficinas del INDER, ya que la oficina ubicada en Paquera (9°, 81N-84°93 O) se encuentra fuera de todos los polígonos de cobertura. Sin embargo, analizando los niveles de cobertura del sistema 4 de la red, conformado por las repetidoras instaladas en Cerro de la Muerte, Cerro Palmira y Cerro Fresco,....en el distrito de Paquera se tiene un nivel de cobertura residual que no fue considerado en el permiso, ya que se encuentra en los límites de los niveles permitidos. No obstante, haciéndose las pruebas respectivas se podría verificar si en dicha oficina se presentan niveles suficientes para hacer comunicaciones a partir de la señal de la repetidora instalada en Cerro Fresco.”* Agrega el INDER, que la empresa Seguridad Alfa S.A., después de

revisar el expediente, asegura que tiene excelente señal en la zona de Paquera, por lo que en fecha 18 de noviembre del 2015, de acuerdo al oficio DP-ALFA-1053-2015, solicitó ante el MICIT, la ampliación del Acuerdo Ejecutivo 105-2015-TEL-MICIT. De conformidad con lo expuesto y considerando que se trata de un servicio estratégico para el INDER, se allana en su totalidad al recurso interpuesto, por considerar que la oferta presentada resulta elegible. Argumento que reitera esa Administración al contestar la audiencia especial otorgada para que se refiera específicamente al cumplimiento del consorcio recurrente en referencia a la zona de Paquera. Concluye el INDER que, en el tanto las respectivas autoridades amplíen el permiso de frecuencias, solicitará que se utilice un plan remedial de respaldo por medio de la asignación telefonía móvil mediante la plataforma del ICE o Telefónica, es una estructura de VPN (Red Privada Virtual) y aporta el oficio No. DTIC-ALFA-62-2015 donde esta empresa se refiera al cumplimiento en esta zona. **Criterio de la División.** El Instituto de Desarrollo Rural (INDER) promovió la licitación de marras con el objetivo de contratar los servicios de seguridad y vigilancia en la Sede Central de ese Instituto y en las diversas Sedes Regionales, concurso al que efectivamente presentó oferta el Consorcio recurrente (hechos probados 1 y 2). Una vez analizadas las ofertas presentadas por parte de la Administración licitante, la Junta Directiva de ese Instituto acordó declarar infructuosa la licitación (hecho probado 3), con fundamento en los términos planteados en la recomendación elaborada por el Área de Contratación Administrativa, mediante el oficio No. ACS-1034-2015 del 9 de octubre del 2015, en el que se determinó en relación con la oferta presentada por la empresa Consorcio recurrente, que no obstante de cumplir con lo solicitado en el cartel en relación con el cumplimiento de Ley General de Telecomunicaciones, se desprendía del Acuerdo Ejecutivo aportado que había una imposibilidad de uso de frecuencias en algunas zonas ofertadas (hechos probados 4), recalcando posteriormente ese Instituto mediante el oficio No. ASG-378-2015 la supuesta imposibilidad de cumplimiento (hecho probado 5), de ahí la fundamentación de la declaratoria de desierto del concurso. De lo expuesto, queda claro que el Consorcio recurrente presentó ante la Administración el respectivo Acuerdo Ejecutivo de permiso para uso de las frecuencias de radio No. 105-2015-TEL-MICIT emitido el 15 de mayo del 2015 (hecho probado 6), para dar por cumplido el requerimiento cartelario establecido en el punto 8.11.1 Equipo de Comunicación, inciso b) el cual indica: *“Los oferentes deben aportar junto con la oferta el permiso emitido por el Poder Ejecutivo para el uso o explotación, concesión o permiso de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico (Ley 8642).”* (folio 800 del expediente

administrativo). Ahora bien, el INDER al momento de referirse a los alegatos del recurso de apelación, se allana en su totalidad, toda vez que mediante el oficio No. ASG-1178-2015 del 4 de noviembre del 2015, solicitó a la Superintendencia General de Telecomunicaciones (SUTEL), que se refiriera a la prueba aportada por el Consorcio recurrente, con el fin de determinar si de conformidad con Acuerdo Ejecutivo, tiene cobertura en todas las líneas del cartel de la presente licitación (hecho probado 7), y al respecto la SUTEL señaló en el oficio No. 07911-SUTEL-DGC-2015 del 10 de noviembre del 2015, que de conformidad con el criterio técnico 4800-SUTEL-DGC y el Acuerdo Ejecutivo 105-2015, la empresa presenta una cobertura del 96% en las oficinas del INDER, ya que la oficina de Paquera se encuentra fuera de los polígonos de cobertura, no obstante, se observó que tiene una cobertura residual en esa zona, que no fue contemplada en el permiso, por encontrarse en los límites permitidos (hecho probado 8). De manera que, reitera esa Administración que la empresa cumple, por cuanto han asegurado que tienen excelente cobertura en la zona de Paquera, y estaría aplicando la utilización de un plan residual de respaldo, en el tanto las entidades respectivas amplíen el permiso de uso de frecuencias, que según se indica se encuentra en trámite ante las autoridades respectivas. Al respecto, estima este órgano contralor que de la documentación referida se desprende que efectivamente la empresa cumple el punto 8.11.1 del cartel que requirió: *“Los oferentes deben aportar junto con la oferta el permiso emitido por el Poder Ejecutivo para el uso o explotación, concesión o permiso de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico (Ley 8642).”* (folio 800 del expediente administrativo). De esa forma, la propia Superintendencia de Telecomunicaciones ha señalado que: *“De los resultados se obtiene que de acuerdo con los polígonos que definen la cobertura otorgada a la empresa Seguridad ALFA S.A. de conformidad con el criterio técnico 4800-SUTEL-DCG-2015 con fecha 20 de noviembre del 2012 y el Acuerdo Ejecutivo No. 105-2015-TEL-MICIT del 15 de mayo de 2015, la misma presenta cobertura en el 96% de las oficinas del INDER, ya que la oficina ubicada en Paquera (9°, 81N-84°93 O) se encuentra fuera de todos los polígonos de cobertura. Sin embargo, analizando los niveles de cobertura del sistema 4 de la red, conformado por las repetidoras instaladas en Cerro de la Muerte, Cerro Palmira y Cerro Fresco, se observa de la figura 2 que en el distrito de Paquera se tiene un nivel de cobertura residual que no fue considerado en el permiso, ya que se encuentra en los límites de los niveles permitidos. No obstante, haciéndose las pruebas respectivas se podría verificar si en dicha oficina se presentan niveles suficientes para hacer comunicaciones a partir de la señal de la repetidora instalada en Cerro Fresco.”*

(hecho probado 8); con lo cual se concluye que se cumpliría el requisito referido, lo cual ha confirmado la propia Administración con su allanamiento. Conforme los términos de ese documento, se tiene que la oferta presentada por el Consorcio de Seguridad Alfa S.A. y Seguridad Alfa S.A., se tornaría elegible, de manera que procede **declarar con lugar** el recurso de apelación presentado. No obstante lo anterior, considerando que del mismo documento que se utiliza para declarar la elegibilidad del Consorcio recurrente, también señala que: “...ya que la oficina ubicada en Paquera (9°, 81N-84°93 O) se encuentra fuera de todos los polígonos de cobertura. Sin embargo, analizando los niveles de cobertura del sistema 4 de la red, conformado por las repetidoras instaladas en Cerro de la Muerte, Cerro Palmira y Cerro Fresco, se observa de la figura 2 que en el distrito de Paquera se tiene un nivel de cobertura residual que no fue considerado en el permiso, ya que se encuentra en los límites de los niveles permitidos. No obstante, haciéndose las pruebas respectivas se podría verificar si en dicha oficina se presentan niveles suficientes para hacer comunicaciones a partir de la señal de la repetidora instalada en Cerro Fresco.” (hecho probado 8), es necesario que en aras de la mejor atención al interés público se proceda a determinar el cumplimiento de este punto, por lo que previo al dictado del nuevo acto de readjudicación para esta línea, deberá esa Administración verificar que efectivamente el Consorcio recurrente cuenta con la cobertura total en cuanto a los servicios de seguridad y vigilancia requeridos en el cartel y que se prestarán en la zona de Paquera (Ítem 3 del presente cartel), siendo que de conformidad con el criterio técnico de la SUTEL, la empresa tiene en esta zona una cobertura residual, circunstancia que se ha acreditado en el presente caso y que existe la posibilidad de ampliar el Acuerdo Ejecutivo otorgado en los términos ya explicados por la SUTEL, lo cual según ha indicado el Consorcio, está siendo gestionado por esa empresa ante las respectivas autoridades.-----

#### **POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 85, siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 174 y siguientes de su Reglamento, **SE RESUELVE: 1) DECLARAR CON LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **CONSORCIO DE SEGURIDAD ALFA S.A. Y SEGURIDAD ALFA S.A.** en contra del acto de declaratoria de infructuosa de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2015LA-000004-01**, promovida por el **INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER)** para los “*Servicios de seguridad y vigilancia en la Sede Central y Regionales del INDER*”, acto el cual



se anula. **2)** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa.-----

**NOTIFÍQUESE.** -----

Elard Gonzalo Ortega Pérez  
**Gerente de División a.i**

Kathia Volio Cordero  
**Gerente Asociada a.i**

Marlene Chinchilla Carmiol  
**Gerente Asociada**

Estudio y redacción: Rebeca Bejarano Ramírez, Fiscalizadora Asociada.

RBR/chc

NN:1161 (DCA-0192)

NI: 2996, 30037, 30052, 30633, 32194, 33553, 35959, 344, 759, 816.

**G: 2015002084-3**