

R-DCA-256-2016

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las trece horas tres minutos del veintiocho de marzo del dos mil dieciséis.-----

Recurso de apelación interpuesto por **CONSTRUCTORA LYCSA LIMITADA**, en contra del acto que declara desierta la **Contratación Directa número JALRCS-01-2015** para la mano de obra de 3 aulas adosadas, una batería sanitaria, salón administrativo, paso cubierto, muro de mampostería y obra complementaria en el Liceo Rural de Coopesilencio, Aguirre, Puntarenas por la **Junta Administrativa del Liceo Rural Coopesilencio**, con un precio de oferta $\$81.321.265,68$.-----

RESULTANDO

I. Que el 1 de febrero de 2016, la empresa recurrente presentó recurso de apelación en contra del acto que declara desierta la licitación de referencia ante esta Contraloría General. -----

II. Que por auto de las 9:00 horas del 3 de febrero de 2016 se solicitó el expediente administrativo de la contratación. La Administración indicó que no mantenían el expediente administrativo y remitió los folios 375 a 408 del expediente mediante oficio número DLRCS-N° 001-2016 del 5 de febrero de 2016, recibido en la Contraloría General el 8 de febrero de este año. -----

III. Que mediante auto de las 10:00 horas del 11 de febrero de 2016, esta División otorgó audiencia inicial a la Administración para que se refiriera al recurso interpuesto, audiencia que fue atendida por la Administración con oficio número JALRCS-0013-2016 del 16 de febrero de 2016, recibido al día siguiente, así como se remitió el expediente administrativo.-----

IV.- Que en los procedimientos se han observado las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias.-----

CONSIDERANDO

I. HECHOS PROBADOS: Para la resolución de este asunto se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que la Junta Administrativa del Colegio de Coopesilencio, promovió la Contratación Directa número JALRCS-01-2015 para la mano de obra del proyecto Construcción de 3 aulas adosadas, 1 batería sanitaria tipo 4 de 41m² de relleno a conformar, 170 m² salón administrativo #3. 4,24 de paso a cubierto, 115 m de muro de mampostería (1m de alto); obra complementaria: construcción de 150 m² de acera, 405 m² de relleno a conformar, 170 m² salón para actos cívicos, 480 m de malla ciclón, 7 m² de caseta para gas, demolición de

aula para ciencias existente, 38 m de cuneta con rejilla, 2 tanques sépticos, sistema mecánico, sistema eléctrico, 100 m de acometida eléctrica, remodelación eléctrica, pintura para paredes, pintura para estructura metálica de los pasillos en las aulas, pintura de cubierta de techo de obras existentes, sistema de protección contra incendios, en el Liceo Rural de Coopesilencio, Aguirre, Puntarenas, bajo modalidad de proceso abreviado para contratación de obra nueva menor, denominada contratación directa número JALRCS-01-2015, según el contrato CFIA OC 664570 y la modificación de la cancha techada. (folios 47 a 133 del expediente administrativo).

2) Que en la contratación directa se presentaron tres ofertas a saber: Cristián Alfaro Marín con un precio de ¢90.214.689,00; Constructora y Servicios Múltiples LYCSA S.R.L, con un precio de ¢81.321.265,68 y Luis Fernando Barrantes con un precio de ¢82.093.751,00 (folio 285 y 286 del expediente administrativo). **3)** Que por oficio JALRCS-N° 001-2016 del 27 de enero de 2016 suscrito por Maribel Barboza Mena, Presidente de la Junta Administrativa del LRCS donde se declara desierta la adjudicación de la Contratación Directa N° JALRCS-01-2015, según acta N° 86 y Acuerdo N° 7, donde la contratación fue declarada desierta. (folios 395 a 397 del expediente administrativo). **4)** Que el escrito de apelación fue presentado ante la Contraloría General a las 2:48 pm del día 29 de enero de 2016, como una impresión del documento digital suscrito por la Ingeniera Patricia Mora Robles de la Constructora LYCSA S.R.L. con una firma que indica firmado digitalmente por Patricia Mora Robles (firma) Fecha: 2016.01.29 10:07:09 - 06'00 (folio 1 al 5 del expediente administrativo). **5)** Que escrito de información fue presentado ante la Contraloría General el día 29 de enero de 2016 a las 2:46 pm, como una impresión del documento digital suscrito por la Ingeniera Patricia Mora Robles de la Constructora LYCSA S.R.L. con una firma que indica firmado digitalmente por Patricia Mora Robles (firma) Fecha: 2016.01.29 10:36:55 -06'00 (folio 9 al 11 del expediente administrativo). -----

III. SOBRE LA ADMISIBILIDAD: Presentación extemporánea del recurso de apelación: En el caso, consta en el expediente del trámite del recurso de apelación, que este órgano contralor confirió la audiencia inicial al recurso y que la misma fue atendida por la Administración, sin embargo, conforme será explicado adelante procede el rechazo de plano del recurso pese a su admisibilidad, todo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa. En el presente caso se tiene que la Junta Administrativa del Liceo Rural Coopesilencio llevó a cabo un procedimiento de contratación directa con el número JALRCS-01-2015 para la contratación de mano de obra para la construcción de aulas y otros en dicho liceo (hecho probado 1), en donde se presentaron tres ofertas entre ellas la del apelante por un

monto de ¢81.321.265,68 (hecho probado 2), sin embargo, la Junta Administrativa declaró desierto el concurso (hecho probado 3). Por esa razón, la empresa Constructora LYCSA S.R.L presentó escrito de apelación indicando que la Junta Administrativa del Liceo Rural Coopesilencio sin justificación legal o técnica alguna declaró desierto el procedimiento. No obstante lo dicho, el documento presentado por la empresa apelante, se presentó impreso de un documento que parece firmado digitalmente sin que se haya presentado su original digital (hecho probado 4), de esa forma no consta ante este órgano contralor la presentación del recurso de apelación original, ni impreso, ni tampoco en forma digital según se ha corroborado en los respectivos registros. Es por ello que se estima que el recurso es inadmisibile en atención a su presentación extemporánea en los términos exigidos por el artículo 165 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa según ha venido aplicando este órgano contralor incluso para los documentos digitalizados. Mediante resolución número R-DCA-024-2016 de las 14:08 horas del 12 de enero de 2016 esta Contraloría General indicó: *“Al respecto, dentro de las formalidades que deben observar los oferentes para interponer los recursos de apelación en forma electrónica ante esta Contraloría General, cuando utilizan los certificados digitales, resulta de interés lo indicado por esta División mediante la resolución No. R-DCA-456-2014 de las nueve horas del tres de julio del dos mil catorce: “Al respecto, se debe indicar que si bien es cierto la normativa en materia de contratación administrativa, en los artículos 40 de la Ley de Contratación Administrativa y 140 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, regula la posibilidad de que en los procedimientos de contratación administrativa se puedan utilizar medios electrónicos, se deben cumplir con una serie de requisitos por medio de los cuales se permita establecer con toda precisión la identificación del emisor y el receptor, la hora, la fecha y el contenido del mensaje. De igual manera, se estipula que se debe cumplir con la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, número 8454 y su reglamento, la cual en los numerales 3 y 9 establecen la equivalencia jurídica de los documentos electrónicos y los documentos físicos, así como que un documento firmado digitalmente tendrán el mismo valor y la eficacia probatoria que uno firmado de manera manuscrita. En el presente caso, el documento al haber sido remitido por un medio electrónico (correo electrónico) debió haber cumplido con la normativa antes explicada, o sea, que la solicitud de adición y aclaración debió haber sido remitida con la correspondiente firma digital (Ley 8454 “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.”), lo cual no ocurrió en el caso en examen, dado que lo que se recibió fue un documento escaneado de uno firmado de manera manuscrita.*

Respecto a este tema, este órgano contralor ha indicado: "Sobre el particular, si bien es cierto no existe un comunicado oficial por parte de este órgano contralor sobre la interposición de recursos vía medios electrónicos, ciertamente la norma reglamentaria debe armonizarse no solo con los artículos 40 de la Ley de Contratación Administrativa y 140 de su Reglamento. A su vez el artículo 140 referido, remite a la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos (Ley No. 8454) [...] De esa forma, una firma escaneada o en este caso un simple documento escaneado tampoco brinda seguridad sobre la identidad del emisor, del receptor, la hora, la fecha y el contenido del mensaje (artículo 140 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa); de ahí entonces que no solo no se reconoce validez de un documento digitalizado, sino que tampoco cumple con los elementos mínimos que se han dispuesto para la utilización de medios electrónicos en contratación administrativa." (Resolución R-DCA-409-2014 de las ocho horas del diecinueve de junio del dos mil catorce). Asimismo, aun y cuando se aplicara lo dispuesto en el artículo 165 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, respecto a la posibilidad de interponer un recurso de objeción vía fax - asimilando el documento remitido vía correo electrónico a los que se envían por fax - el original del documento debía ser presentado el siguiente día hábil, lo cual en el caso particular no ocurrió, dado que el documento original de la solicitud de adición y aclaración no fue presentado ante esta Sede. Así las cosas, siendo que el documento que fue remitido no cumple con los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico - firma digital -, el mismo carece de validez jurídica, dando como consecuencia que el documento no despliegue los efectos jurídicos deseados, los cuales se traducen en que éste no pueda ser conocido y resuelto por este órgano contralor." Aplicando dicho precedente al presente caso, a efecto de determinar la procedencia de la admisibilidad del recurso interpuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 165 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), ya que esta disposición legal permite a los oferentes la posibilidad de utilizar medios electrónicos para la presentación del recurso, pero para ello la norma reglamentaria 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 electrónico, 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". (...)El documento elaborado por (...). posee una firma digital no válida, de conformidad con lo que señala la Unidad de Tecnologías de esta Contraloría General al verificar la autenticidad de la firma digital (...) es inválido (hecho probado 2), lo que significa que no se puede corroborar la identificación del emisor, con lo cual, equivale a que el documento no se tenga como firmado y, en consecuencia incumpla con las disposiciones establecidas por la Ley de Contratación Administrativa (LCA) y su

*Reglamento respecto a la utilización de medios electrónicos (artículos 40 LCA y 140 RLCA), de modo que el presente recurso de apelación se debe tener como una copia. Ahora bien, en el supuesto de aplicar, según lo expuesto por la resolución antes mencionada, las reglas establecidas para la presentación de documentos remitidos vía fax para los recursos de apelación establecidas en el artículo 165 del RLCA, es decir, que el documento original debidamente firmado deba ser presentado dentro de los tres días hábiles siguientes a la presentación de la copia ante esta División, lo cual en el presente caso no ocurrió, se impone **rechazar de plano**, de conformidad con los artículos 165 y 179 del RLCA, por inadmisibles.”*

Como puede verse, esta Contraloría General ha admitido la presentación electrónica de recursos mediante el correo electrónico, lo cual desde luego impone el uso de archivos electrónicos que pueden ser documentos digitalizados y en cuyo caso se asimilan a un fax y por ello debe presentarse el original en los tiempos que dispone la norma. O bien, se puede realizar la remisión de un documento firmado digitalmente bajo el respectivo certificado, con lo cual se tiene como un documento original y desde luego válido. Por lo anterior, en el caso en estudio el documento que se presentó no se puede validar en cuanto a su firma, pues no fue presentado en el medio electrónico y por ello no se cuenta con el documento original. Es decir, el documento debió haber sido presentado en su formato digital o bien en su formato impreso y firmado a puño y letra del emisor. Por ello podríamos decir que el documento presentado por la empresa apelante carece de validez pues no cuenta con un requisito formal indispensable como lo es la firma del documento, ya que no se puede comprobar la identificación del emisor, ni tampoco si el documento fue variado. Por lo anterior, de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa que establece que se puede rechazar por inadmisibles o por improcedencia manifiesta un recurso en cualquier etapa del procedimiento en que se determine ese supuesto, en este caso **se rechaza de plano por inadmisibles** este recurso por falta de un requisito formal del documento de apelación.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182 y 183 de la Constitución Política; 86, 85 y 90 de la Ley de Contratación Administrativa; 179 de su Reglamento, se resuelve: **1) RECHAZAR DE PLANO el recurso de apelación** interpuesto por **CONSTRUCTORA LYCSA LIMITADA**, en contra del acto que declara desierta la **Contratación Directa número JALRCS-01-2015** para la mano de obra de 3 aulas adosadas, una batería sanitaria, salón administrativo, paso cubierto, muro de mampostería y obra complementaria en el Liceo Rural de Coopesilencio, Aguirre, Puntarenas por la **Junta**

Administrativa del Liceo Rural Coopesilencio, acto que 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: Elena Benavides Santos.

EBS/chc
NN: 3882 (DCA-0774)
NI: 2764-2762-2909-3370-3570-4861
G: **2015003903-6**