

## R-DCA-418-2016

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

San José, a las ocho horas con veinte minutos del diecinueve de mayo del dos mil dieciséis. ----

**Recurso de objeción** interpuesto por la empresa **Sistemas Convergentes S. A. (SISCON)**, en contra del cartel de la **Licitación Pública No. 2016LN-000004-000590000**, promovida por la Junta Administrativa del Registro Nacional para el arrendamiento de equipo de cómputo para el Registro Nacional.-----

### RESULTANDO

**I.** Que la empresa Sistemas Convergentes S. A. el seis de mayo del dos mil dieciséis, presentó por medio de correo electrónico recurso de objeción en contra del cartel de la referida licitación pública.-----

**II.** Que mediante auto de las catorce horas con doce minutos del “*nueve de mayo del dos mil quince (sic)*”, se otorgó audiencia especial a la Administración licitante. Dicha audiencia fue atendida mediante oficio No. DAD-PRV-0704-2016 del once de mayo del dos mil dieciséis.-----

**III.** Que esta resolución se emite dentro del plazo fijado en el ordenamiento jurídico, habiéndose observado las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias correspondientes.-----

### CONSIDERANDO

**I. Sobre el fondo. 1) Sobre la experiencia requerida en el cartel.** La empresa objetante expone que en el cartel, en el punto 11.7, se detallan los aspectos que se deben cumplir a fin de acreditar la experiencia requerida. Por otro lado, señala que se estipuló una visita técnica, que se realizó el seis de mayo en horas de la mañana, en la que se contó con la presencia de al menos seis empresas. Indica que en dicha visita hizo la observación que la cláusula antes mencionada limita la participación de su empresa al no contarse con las tres referencias solicitadas. Esto por cuanto su empresa mantiene en ejecución un contrato de arrendamiento de equipo con el Poder Judicial por 5040 equipos, por todo el país, señalando que se supera en un doscientos por ciento el objeto del concurso y se supera en mil trescientos por ciento la referencia de equipos arrendados. No obstante, señala que la posición de la Administración fue mantener invariable la solicitud de referencia a tres clientes diferentes con al menos trescientos equipos cada uno. Señala además que dicho requerimientos sólo puede ser cumplido por tres empresas. Adicionalmente, expone que del contrato con el Poder Judicial se puede observar, a partir del listado aportado, que es en todo el país, y que salvo Desamparados, en zonas como

Hatillo, Pavas y Puriscal se exceden las cantidades de otras sedes del Registro Nacional, con lo que señala se acredita el manejo y soporte de ese tipo de proyectos. Señala además que la Contraloría General se ha referido a dicho aspecto, para lo cual cita la resolución No. R-DCA-535-2015. Así, solicita se acoja el recurso, y se permita la presentación de una sola referencia bajo los términos de novecientos equipos de un solo cliente, cubriendo la solicitud de la Administración. La Administración señala que bajo su discrecionalidad se han establecido una serie de requisitos que tienen por propósito que el oferente seleccionado sea el idóneo, pues los equipos objeto de la contratación son fundamentales para los procesos internos de registración, como para los servicios que se prestan a la ciudadanía, lo que, en caso de no contar se verían afectados los servicios públicos, la seguridad registral e incluso, la economía del país. Agrega que el requisito debe de mantenerse, bajo los términos del cartel, por cuanto, la contratación contempla todas las computadoras que se utilizarían en la institución. Considera fundamental que el eventual contratista reúna requisitos que le permitan medir la idoneidad y por tanto la capacidad, garantizando la eficiencia, eficacia y continuidad de los servicios registrales. Capacidad que señala sólo se adquiere a través de la experiencia, como la especialización en contratos de arrendamientos de computadoras, amplio conocimiento empírico a través de la ejecución de varias contrataciones, así como la que se adquiere con el pasar del tiempo, que le permite enfrentar nuevos y mayores retos y porque se cuenta con la madurez necesaria en los procesos internos de apoyo a la gestión del arrendamiento, como la mesa de ayuda, logística del almacén de repuestos, el seguimiento postventa de los ejecutivos, soporte técnico, entre otros. Agrega que pretende minimizar los riesgos al pedir a varios clientes sobre la satisfacción del servicio prestado por el proveedor en contrataciones similares, lo que considera se logra con solicitar tres cartas de clientes diferentes de al menos trescientas computadoras, a fin de que se cuente con la experiencia en contratos similares; además de que se demuestra que se ha brindado un servicio satisfactorio en cada uno de ellos. Por otro lado, señala que se desea que el oferente demuestre la experiencia necesaria para cumplir procesos exigidos en el cartel, como los mantenimientos preventivos y correctivos, gestión de garantías, incidentes y de logística de repuestos, lo que considera no se adquiere con un solo contrato. En cuanto a la referencia de la resolución No. R-DCA-535-2015, señala que versa sobre la aceptación obligatoria de una carta de experiencia satisfactoria, que demostraba que se cumplía con la experiencia suficiente de nueve proyectos, todos con clientes diferentes, pero,

indica que en el presente caso, la empresa objetante pretende que se acepte una sola carta referente a un único contrato, y un único cliente. **Criterio de la División.** Como punto de partida es preciso señalar que la contratación administrativa se ve permeada por una serie de principios, dentro de los que se pueden citar los principios de eficiencia y eficacia regulados en el artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA), el principio de igualdad y libre concurrencia establecido en el numeral 5 de la LCA, entre otros. A nivel judicial el tema de los principios que moldean la contratación administrativa ha sido abordado, en la resolución No. 004797 de las dieciséis horas con quince minutos del once de diciembre del dos mil catorce, del Tribunal Contencioso Administrativo, sección cuarta, se indicó: *“Estos principios permean la materia de contratación administrativa. Más la doctrina no agota en ellos pues incluye otros de igual o mayor relevancia, entre los cuales se ubica la libre concurrencia en cuanto busca afianzar la oposición y competencia entre los oferentes dentro de las prerrogativas de la libertad de empresa, destinada a promover y estimular el mercado competitivo, con el fin de que participen el mayor número de oferentes, para que la Administración pueda contar con una amplia y variada gama de ofertas, de modo que pueda seleccionar la que mejores condiciones le ofrece, siempre supeditada a las especificaciones de admisión y selección de la oferta ganadora. Naturalmente, existen excepciones a la libre concurrencia como los casos del artículo dos de la Ley de Contratación Administrativa como en los casos del oferente único. El principio de formalismo en el procedimiento en tanto este actúa a modo de controles endógenos y de auto fiscalización de la acción administrativa, de manera que no se tenga como un obstáculo para la libre concurrencia. Que a su vez comprende otros subprincipios como el de oficialidad, entendido este como la imposición hacia la autoridad administrativa de la efectiva tutela y resguardo del interés general; es el deber de dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de cuando sea conveniente y necesario para el esclarecimiento y resolución de la cuestión fáctica que se plantea. También se puede derivar a contrario sensu el principio de informalismo en tanto tratar de omitir los hechos intrascendentes ante la presencia de un norte superior, de suerte que el procedimiento no es un fin en sí mismo sino el medio para el cumplimiento de este. No puede olvidarse el principio de in dubio pro actione, al tratar de interpretar a favor de la participación de la mayor cantidad de oferentes, en tanto no lleve esto incluido un tratamiento desigual a favor de alguno de ellos; de manera que las faltas adjetivas no deben ser de recibo, sino que por regla de principio son objeto de prevención para permitir la*

*participación del interesado.” Una vez establecido lo anterior, de frente al caso concreto se ha de indicar que en relación con el punto en cuestión, el cartel indicó: “El oferente debe tener un mínimo de **tres años** de brindar servicios de arrendamiento de computadoras similares a las que se solicitan en esta contratación. Para comprobar este punto el oferente deberá aportar documento extendido por al menos tres clientes diferentes, a los que se les haya brindado estos servicios. En dichos documentos deberá consignarse como mínimo: / 11.7.1 Fecha de emisión / 11.7.2 Datos generales del cliente al que se le brindó el servicio: nombre de la empresa, dirección, teléfono, fax y nombre del responsable del servicio por parte del cliente y sus referencias para su localización (departamento, teléfono, correo). / 11.7.3 Duración del contrato de arrendamiento (no se aceptarán referencias de contratos inferiores a 12 meses). En el caso de que el servicio se continúe prestando, debe indicarlo de esa manera, pero deberá indicar la fecha de inicio del contrato (DD-MM-AAAA), y la referencia se tomará en cuenta únicamente si el contrato lleva un mínimo de 12 meses de ejecución a la fecha de la apertura de las ofertas. / 11.7.4 Alcance, objetivos y una breve descripción del contrato. / 11.7.5 Cantidad de equipos que contempló el contrato (solo se aceptarán referencias de clientes cuyos contratos de arrendamiento de computadoras incluyeron un mínimo de 300 estaciones de trabajo). / 11.7.6 Referencia sobre la calidad del servicio prestado por la empresa oferente. Sólo se aceptarán aquellas en las que se indique que el servicio fue recibido a satisfacción. / 11.7.7 Firma de un representante de alto nivel de la empresa con suficiente criterio técnico para expresarse sobre la solución brindada (Gerente de División de Tecnología, Jefe o Director de Informática). En caso de que sea firmada por otra persona, debe ser avalada con su firma por uno de los representantes citados, si fueran originales y se presentaran (sic) copias, estas deben ser certificadas por un notario.” (folio 61 del expediente del recurso de objeción). Ante esto, la empresa objetante expone en su recurso: “Nuestra pretensión en la reunión efectuada el día de hoy en la Visita Técnica de que se permitiera el aportar una sola referencia de un Arrendamiento por 5040 Equipos del Poder Judicial, por todo el país, en donde de acuerdo al listado adjunto que se aporta con la Ubicación de estos equipos se observa que sólo Desamparados cuenta con 40 Equipos duplicando el máximo que asigna el Registro en una de sus Sedes, considerando que otras zonas como Hatillo, Pavas y Puriscal exceden las cantidades de otras Sedes del Registro Nacional, acreditando con ello la experiencia en el manejo y soporte de este tipo de proyectos. / Tomando algunas cabeceras de Provincia como*

*Cartago y Puntarenas se observa que la cantidad de equipos por Sede Regional del Registro Nacional./ [...] Por lo anterior respetuosamente en aras de una Libre Participación y con el fin de promover los Principios de Igualdad y Libre Competencia solicitamos que el cartel permita considerar una sola Referencia que excede más del 1000% el objeto a contratar.” (folios 04 al 05 del expediente del recurso de objeción). Ahora bien, en relación con la condición cartelaria, la Administración expone: “Analizada la petición de la recurrente, es criterio de la Administración que el requisito debe mantenerse en los términos actualmente establecidos en el cartel. Esta decisión se sustenta en los siguientes argumentos:/ 1. Esta contratación de arrendamiento de computadoras es de vital importancia para el Registro Nacional, por cuanto contempla TODAS las computadoras (de escritorio, portátiles y Workstation) que se utilizan en la institución, para la prestación de todos los servicios registrales que brinda a la ciudadanía (relacionados con los bienes muebles, inmuebles, intelectuales, de personas jurídicas y la cartografía nacional)./ [...] Es por lo expuesto, que la Administración considera fundamental, que el eventual contratista reúna requisitos que le permitan medir su idoneidad y por ende capacidad, para atender el contrato en los términos estipulados en el cartel, garantizando con ello la eficacia - eficiencia y la continuidad de los servicios registrales. Por lo que se requiere que los oferentes demuestren una capacidad que solo se adquiere a través de la experiencia como son:/ Especialización en contratos de arrendamiento de computadoras./ Un amplio conocimiento empírico a través del desarrollo de varias contrataciones./ Experiencia como una continua acumulación del conocimiento, que un proveedor logra en el transcurso del tiempo, mientras más contratos de arrendamiento tenga con más clientes, mayor posibilidad de enfrentar nuevos y mayores retos./ Fundamentalmente, que cuenten con la madurez necesaria en sus procesos internos de apoyo a la gestión del arrendamiento, como lo son su Mesa de Ayuda, la logística de su almacén de repuestos, el seguimiento postventa de sus ejecutivos, el soporte técnico, entre otros./ Además se persigue el minimizar los riesgos para la administración (sic), en la gestión del nuevo contrato de arrendamiento, a través de consultar a varios clientes sobre la satisfacción del servicio prestado por el proveedor en contrataciones similares.” (folio 54 al 55 del expediente del recurso de objeción). Considerando lo anterior, se observa que el requisito de experiencia objetado se exige como requisito de admisibilidad y éste consiste en una experiencia mínima de tres años de brindar servicios de arrendamiento de computadoras, debiendo acreditarse con documento extendido por al menos tres clientes diferentes, donde conste el arrendamiento de*

un mínimo de 300 estaciones de trabajo. Al momento de elaborar las condiciones cartelarias, la Administración debe mantener un delicado equilibrio, de forma tal que se respeten las normas y principios propios de la contratación administrativa como los indicados líneas atrás, y se asegure la debida satisfacción de la necesidad que enfrenta. En el caso particular, considerando lo expuesto por el objetante, es criterio de este Despacho que el presentar como requisito de admisibilidad tres documentos donde se acredite el arrendamiento de un mínimo de 300 estaciones de trabajo, en lugar de aceptar uno donde se acredite un mínimo de 900 computadoras o más, resulta contrario al principio de libre participación y al principio de eficiencia, por cuanto la presentación de los documentos es meramente formal, debiendo prevalecer el contenido sobre la forma. En el caso que se analiza, no puede perderse de vista que el objetante indica contar con un contrato de arrendamiento de cinco mil cuarenta equipos, el cual le puede permitir a un oferente contar con conocimiento en la atención de este tipo de contratos, equiparables a la atención de los tres contratos con un mínimo de trescientos equipos cada uno –para un mínimo total de 900 computadoras-; además, es indudable que atender un contrato en el que se encuentre diversificada geográficamente su atención, que justamente es similar al del presente objeto, se traduce en particularizar cada una de las zonas, de forma que cada una por sus condiciones distintas le implique, atenderlas de forma distintas, tratar con personas distintas (lo que genera percepciones distintas del servicio) y desarrollar una logística eficiente para poder atenderlas. Por lo que a partir de eso, la Administración tendría cumplido el fin primordial que pretende se tenga por demostrado, sin que se ocasione un perjuicio al interés público. En el caso concreto no se ha desvirtuado que con un solo contrato de más de 5000 equipos no se llegue a desarrollar experiencia en aspectos tales como la mesa de ayuda, en el soporte técnico o bien en la logística del almacén de repuestos, cuando es claro que tales servicios una vez pactados, deben ser ofrecidos para contratos de 300 o de 5000 estaciones de trabajo. Así las cosas, la Administración deberá modificar el cartel en el punto en cuestión, de forma que permita la presentación de al menos un documento de referencia donde se acredite el mínimo de equipos que a la entidad licitante le interesa considerar como requisito de admisibilidad, que según el cartel son 900 computadoras, pudiendo mantenerse también el requisito de 3 cartas con 300 estaciones de trabajo como mínimo. Se le hace ver a la Administración que si es de su interés conocer la experiencia de los oferentes con otros diferentes contratistas, bien puede considerar tal aspecto como factor de

evaluación donde, una vez cumplida la fase de admisibilidad, se evalúe una experiencia adicional, eso sí observando las características propias del sistema de evaluación. Por lo que viene dicho, se impone declarar parcialmente con lugar el recurso. -----

**POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en lo que disponen los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 4, 5, 81 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 170 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) Declarar parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto por la empresa **Sistemas Convergentes S. A. (SISCON)**, en contra del cartel de la **Licitación Pública No. 2016LN-000004-000590000**, promovida por la Junta Administrativa del Registro Nacional para el arrendamiento de equipo de cómputo para el Registro Nacional. **2)** De conformidad con el artículo 172 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, proceda la Administración a realizar las modificaciones correspondientes al pliego cartelario indicadas en la presente resolución. Se da por agotada la vía administrativa.-----

**NOTÍFIQUESE.** -----

Allan Ugalde Rojas  
**Gerente de División**

Marlene Chinchilla Carmiol  
**Gerente Asociada**

Fernando Madrigal Morera  
**Fiscalizador**

FMM/ksa  
NI: 12370, 12478, 12771.  
NN: 06371 (DCA-1298-2016)  
G: 2016001831-1