

R-DCA-447-2016

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las quince horas con veintidós minutos del dos de junio de dos mil dieciséis.-----

Recursos de apelación interpuestos por las empresas: **i) CSE Seguridad S.A., ii) Corporación González y Asociados Internacional, iii) Seguridad y vigilancia SEVIN Limitada, iv) Consorcio VMA-VMA Comercial conformado por Servicios Vargas Mejías S.A y VMA Comercial e Industrial de San José S.A., v) Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A. y vi) Servicio de Cuido Responsable SECURE S.A.;** en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Pública 2015LN-000003-63000, “Servicio de Vigilancia y Seguridad”** promovida por el **Ministerio de Salud**, recaído a favor de las empresas **CSE Seguridad S.A** (líneas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 39, 40, 41, 87 y 90) **y Consorcio de Información y Seguridad** (líneas 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 22, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89).-----

RESULTANDO

I.- Que CSE Seguridad S.A., Corporación González y Asociados Internacional, Seguridad y Vigilancia SEVIN Limitada; Consorcio VMA-VMA Comercial conformado por Servicios Vargas Mejías S.A y VMA Comercial e Industrial de San José S.A., Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A. y Servicio de Cuido Responsable SECURE S.A.; interpusieron los días dieciséis y diecisiete de febrero del dos mil dieciséis respectivamente, recurso de apelación ante esta Contraloría General de la República, en contra del acto de adjudicación de la Licitación Pública 2015LN-000003-63000, “Servicio de Vigilancia y Seguridad”. -----

II.- Que mediante auto de las ocho horas y cuarenta y cuatro minutos del dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, esta División solicitó a la Administración el expediente de la mencionada licitación, el cual fue remitido mediante Oficio No. DFBS-UBS-0328-2016 de fecha diecinueve de febrero de dos mil dieciséis, suscrito por Vanessa Arroyo Chavaría, en su condición de proveedora institucional, oficio en el cual se indica que “*Se remite copia completa, fiel y exacta del expediente administrativo digital en dispositivo electrónico (CD). (...) El archivo digital con la certificación firmada digitalmente tiene el número de consecutivo “143” y se encuentra*

identificado como: Certificación emitida por la Licda. Vanessa Arroyo Chavarría (...) El archivo digital con la versión final del Cartel tiene el número de consecutivo "57" y aparece registrado con el nombre: Cartel Versión Final".-----

III.- Que mediante auto de las ocho horas del dos de marzo de dos mil dieciséis, se confirió *audiencia inicial* a la Administración y al Consorcio de Información y Seguridad, CSE Seguridad S.A, Corporación González y Asociados Internacional, Seguridad y Vigilancia SEVIN Limitada, Consorcio VMA-VMA Comercial, Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A. y Servicio de Cuido Responsable SECURE S.A., para que se refirieran a los recursos interpuestos, según el detalle hecho en dicho auto, audiencia que fue atendida por todas las partes, según escritos agregados al expediente de la apelación. -----

IV.- Que mediante auto de las ocho horas del dieciocho de abril de dos mil dieciséis, se confirió *audiencia especial* a los apelantes para que se refieran únicamente a las argumentaciones que en contra de su oferta realizaron la Administración, las empresas adjudicatarias y los demás apelantes, al momento de contestar la audiencia inicial, audiencia que fue atendida por CSE Seguridad S.A., Seguridad y Vigilancia SEVIN Limitada, Consorcio VMA-VMA Comercial, Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A. y Servicio de Cuido Responsable SECURE S.A., según escritos agregados al expediente de apelación. -----

V.- Que mediante auto de las diez horas del diecinueve de abril de dos mil dieciséis, se confirió *audiencia especial* a la Administración para que se refiera a lo expuesto por Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A. según el detalle hecho en dicho auto, audiencia que fue atendida por la Administración, según escritos agregados al expediente de apelación. -----

VI.- Que mediante auto de las doce horas y treinta minutos del veintiocho de abril de dos mil dieciséis, se confirió *audiencia especial* a Corporación González y Asociados Internacional para que aportara certificación emitida por el Ministerio de Seguridad y a la Administración para que aporte las líneas identificadas que conforman las nueve regiones indicadas en el pliego cartelario, según el detalle hecho en dicho auto, audiencia que fue atendida por ambas partes, según escritos agregados al expediente de apelación.-----

VII.- Que mediante auto de las doce horas y treinta minutos del tres de mayo de dos mil dieciséis, se confirió *audiencia especial* a los siguientes apelantes: Corporación González y Asociados Internacional y Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A., para que aporten el esquema de la organización para atender los puestos y horarios establecidos en el cartel, según el detalle hecho en dicho auto, audiencia que fue atendida por ambas partes, según escritos agregados al expediente de apelación.-----

VIII.- Que mediante auto de las doce horas y treinta minutos del nueve de mayo de dos mil dieciséis, se confirió *audiencia especial* a Corporación González y Asociados Internacional y Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A. ,para que aclararen aspectos referidos en la contestación de la audiencia especial de fecha 03 de mayo de 2016, según el detalle hecho en dicho auto, audiencia que fue atendida por ambas partes, según escritos agregados al expediente de apelación.-----

IX.- Que mediante oficio No. DCA-1244 del 13 de mayo de 2016, se solicitó criterio técnico al Equipo de Gestión y Asesoría Interdisciplinaria de la División de Contratación Administrativa, en relación con algunos de los argumentos señalados en el recurso presentado por Corporación González y Asociados Internacional en contra de Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A., oficio cuya copia se notificó a las partes mediante auto de las ocho horas y quince minutos del dieciséis de mayo de dos mil dieciséis.-----

X.- Que mediante oficio No. DCA-1281 del 18 de mayo de 2016, el Equipo de Gestión y Asesoría Interdisciplinaria atendió lo requerido, oficio respecto al cual se concedió audiencia especial a Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A., mediante auto de las quince horas veinticinco minutos del dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, audiencia que fue atendida por la parte, según escrito agregado al expediente de apelación.-----

XI.- Que mediante oficio No. 1310 del 20 de mayo de 2016, se solicitó al Equipo de Gestión y Asesoría Interdisciplinaria, pronunciarse sobre el escrito presentado por Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A., referido en el punto anterior.-----

XII.- Que mediante oficio No. DCA-1319 del 23 de mayo de 2016, el Equipo de Gestión y Asesoría Interdisciplinaria atendió lo requerido, oficio respecto al cual se concedió audiencia

especial al Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A., mediante auto de las quince horas y veinte minutos del veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, audiencia que fue atendida por la parte, según escrito agregado al expediente de apelación.-----

XIII.- Que mediante auto de las once horas y treinta minutos del veintisiete de mayo de dos mil dieciséis, se confirió *audiencia final de conclusiones* a todas las partes, para que se refieran a las conclusiones sobre el fondo del asunto.-----

XIV.- Que mediante auto de las nueve horas del treinta de mayo de dos mil dieciséis, se rechaza la prueba aportada por Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A., según el detalle hecho en dicho auto.-----

XV.- Que en la presente resolución se han observado las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.-----

CONSIDERANDO

I.- Hechos probados: Para la resolución del presente asunto, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1.** Que la oferta de González y Asociados comprende varios archivos.**1a)** Que González y Asociados presentó como parte de su oferta, un documento denominado “Costos_Seguridad_Ministerio de Salud_Noviembre_2015”, del cual se desprende que considera para cubrir el puesto de 18 horas, un oficial de las 14 a 22 horas y un oficial de las 22 a 08 horas (Carpeta identificada con el nombre OFERTA 5 - CORPORACION GONZALEZ ASOCIADOS INTERNACIONAL S.A., Archivo identificado como COSTOS_SEGURIDAD_MINISTERIO_DE_SALUD_NOVIEMBRE_2015, del expediente electrónico remitido). **1b)** Que en su plan de trabajo de oferta consta que para cubrir el puesto de 18 horas, el horario será mediante dos puestos de 9 horas cada uno, uno de ellos de las 14 a 23 horas y el otro de las 23 a las 08 horas (Carpeta identificada con el nombre OFERTA 5 - CORPORACION GONZALEZ ASOCIADOS INTERNACIONAL S.A., Archivo identificado como “Estrategia y Plan de Trabajo”, del expediente electrónico remitido). **1c)** Que con su oferta, se aportó acuerdo consorcial suscrito en fecha 08 de enero de 2015, entre Corporación González y Asociados Internacional S.A. y Charmander Servicios Electrónicos de Seguridad, en el cual se indica (acuerdo segundo) que ambas conforman un consorcio de participación, aportando la primera su inscripción ante la Dirección de Servicios de Seguridad Privada y su experiencia de más de veinte años en la ejecución de servicios de seguridad privada y la segunda la dotación

de recursos económicos, materiales y equipo (armas, radios y otros) para la ejecución de los posibles contratos, completando entre ambas el cien por ciento de los requisitos y condiciones establecidas para cada participante en licitaciones o procesos de contratación. (Carpeta identificada con el nombre OFERTA 5 - CORPORACION GONZALEZ ASOCIADOS INTERNACIONAL S.A., Archivo identificado como ANEXO_1_MINSA_ACUERDO_CONSORCIAL0001, del expediente electrónico remitido). **1d)** Que González y Asociados presentó con su oferta el desglose porcentual del precio incluyendo el presupuesto detallado de Insumos y Gastos Administrativos. (Carpeta identificada con el nombre OFERTA 5 - CORPORACION GONZALEZ ASOCIADOS INTERNACIONAL S.A., Archivo identificado como EQUIPO_E_INSUMOS_MINISTERIO_DE_SALUD_NOVIEMBRE_2015, del expediente electrónico remitido). **2.** Que CSE Seguridad S.A., presentó con su oferta el desglose porcentual del precio sin incluir el presupuesto detallado de Insumos y Gastos Administrativos. (Carpeta identificada con el nombre OFERTA 1 - CSE SEGURIDAD S.A Archivo identificado como Oferta_economica, del expediente electrónico remitido). **3.** Que Consorcio de Información y Seguridad presentó con su oferta el desglose porcentual del precio, así como el desglose de mano de obra para cada puesto ofertado, sin incluir el presupuesto detallado de Insumos y Gastos Administrativos. (Carpeta identificada con el nombre OFERTA 3 - CONSORCIO DE INFORMACION Y SEGURIDAD S.A., Archivo identificado como OFERTA_ECONOMICA_Ministerio_de_Salud_2015LN-000003-63000, del expediente electrónico remitido). **4.** Que Servicio de Cuido Responsable SECURE S.A. presentó con su oferta el desglose porcentual del precio sin incluir el presupuesto detallado de Insumos y Gastos Administrativos. (Carpeta identificada con el nombre OFERTA 7 - SERVICIO DE CUIDO RESPONSABLE SECURE S.A Archivo identificado como Oferta_Ministerio_de_Salud_2015LN_000003_63000, del expediente electrónico remitido). **5.** Que Seguridad y vigilancia SEVIN Limitada presentó con su oferta el desglose porcentual del precio, así como un desglose de las cargas sociales aplicadas, sin incluir el presupuesto detallado de Insumos y Gastos Administrativos. (Carpeta identificada con el nombre OFERTA 9 - SEGURIDAD Y VIGILANCIA SEVIN, LTDA Archivo identificado como OFERTA_ECONOMICA del expediente electrónico remitido). **6.** Que Consorcio VMA-VMA Comercial conformado por Servicios Vargas Mejías S.A y VMA Comercial e Industrial de San José S.A., presentó con su oferta el desglose porcentual del precio sin incluir el presupuesto detallado de Insumos y

Gastos Administrativos. (Carpeta identificada con el nombre OFERTA 6 - SERVICIOS ADMINISTRATIVOS VARGAS MEJIAS S.A Archivo identificado como OFERTA_ECONOMICA del expediente electrónico remitido). **7.** Que el Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A. ofertó para los puestos de 18 horas, de conformidad con el plan de trabajo presentado con su oferta, el siguiente horario: de las 14 a las 23 horas y de las 23 a las 08 horas (Carpeta identificada con el nombre OFERTA 4 - SEGURIDAD ALFA S.A. Archivos identificados como: Oferta_Ministerio_de_Salud_29, Oferta_Ministerio_de_Salud_30 y Oferta_Ministerio_de_Salud_31). **8.** Que el Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A. procedió de oficio a subsanar las cartas correspondientes a la visita al sitio de las Regiones Central Sur y Central Norte mediante oficio DP-ALFA-1098-2015. (Archivo 100- Respuesta de la empresa Seguridad Alfa S.A., según consta en el expediente electrónico remitido). **9.** Que mediante Oficios AT-010-2016 de fecha 15 de enero de 2016 y AT-012-2016 de fecha 19 de enero de 2016, la Administración evaluó el factor de cartas de experiencia. En el primero de ellos asignó los siguientes puntajes: CSE: 30, CIS: 30, Alfa: 26, González y Asociados: 28.86, Secure: 29.43 y Sevin: 28.29; mientras que en el oficio AT/012/2016, asignó los siguientes puntajes: CSE: 30, CIS: 30, Alfa: 26.86, González: 28.86, VMA: 29.71, Secure: 29.43 y Sevin: 28.29. (Archivo 122 - Informe de análisis técnico (2) - Oficio AT-010-2016 y Archivo 124- Ampliación de análisis técnico Oficio AT-012-2015, según consta en el expediente electrónico remitido). **10.** Que en la Resolución de Adjudicación No. 0011-2016, de las 10 horas con 50 minutos del 28 de enero de 2016, se indicó entre otros que: *"(...) Que la Proveduría Institucional procedió a realizar el Pre-análisis de las Ofertas y solicitó los subsanes correspondientes, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 81 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, cuando así se estimó. La oferta N° 2 presentada por CSS - SECURITAS INTERNACIONAL DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA, fue excluida debido a que no se indicó el plazo de vigencia señalado en el Cartel (120 días naturales a partir de la fecha de apertura de las plicas). Por otra parte la oferta N° 8 presentada por AGENCIA VALVERDE HUERTAS S.A., fue excluida debido a que la garantía de participación presentada es insuficiente y no cubre al menos el 80% del monto subsanable. / Que de acuerdo con el informe del análisis legal, presentado mediante el oficio DFBS-UBS-2252-2015 del 08 de diciembre de 2015 y suscrito por el Lic. Henry Carvajal Montoya, abogado de la Proveduría*

Institucional; se determinó que las ofertas presentadas por: CSE SEGURIDAD S.A., CONSORCIO DE INFORMACION Y SEGURIDAD S.A., SEGURIDAD ALFA S.A., CORPORACION GONZALEZ ASOCIADOS INTERNACIONAL S.A., SERVICIOS ADMINISTRATIVOS VARGAS MEJIAS S.A., SERVICIO DE CUIDO RESPONSABLE SECURE S.A. y SEGURIDAD Y VIGILANCIA SEVIN, LTDA; son legalmente admisibles”. (Archivo 136-Resolución de Adjudicación No. 0011-2016, según consta en el expediente electrónico remitido).-----

II.-Sobre el fondo. Recurso presentado por el Consorcio conformado por las empresas Corporación González y Asociados Internacional y Charmander Servicios Electrónicos de Seguridad S.A. a) Sobre la legitimación del apelante. El consorcio apelante (en adelante González y Asociados) manifiesta que es una empresa interesada en la Licitación de referencia, y que con fundamento en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, presenta su recurso al haberse irrespetado los principios de eficiencia y eficacia y haber mantenido dentro del proceso a compañías que debían ser descalificadas por presentar incumplimientos en sus propuestas, así como por una deficiente valoración de la variable de calificación denominada Cartas de Recomendación, por parte del Ministerio. Previo a conocer el fondo de su recurso, conviene conocer acerca de aquellos alegatos presentados en su contra por parte de otros apelantes, o por parte de los adjudicatarios al haberseles concedido a los mismos audiencia inicial. De seguido los señalamientos que se le imputan y la resolución de cada uno de ellos. **1) La empresa apelante Servicio de Cuido Responsable SECURE S.A. (en adelante Secure) aborda el tema relativo a la asignación de puntaje en torno al rubro de “Cartas de recomendación”, indicando que la Administración introdujo al concurso un sistema de distribución y asignación de puntaje distinto al cartelariamente establecido y consolidado para evaluar dicho factor, siendo que el puntaje asignado carece de fundamentación. Puntualmente cuestiona el puntaje obtenido por González y Asociados respecto a las cartas de experiencias presentadas, para lo cual incluye el Anexo 2 de su recurso. Además aporta un cuadro comparativo, en el cual indica se evidencia su mayor puntaje respecto a la oferta de González y Asociados, acreditando – según indica – su mejor derecho y aptitud para resultar adjudicatario, sin necesidad de ahondar en el hecho de si la oferta de González y Asociados incumple con los salarios mínimos y cargas sociales requeridos por la Administración para todos los puestos. **El apelante González y Asociados** en su respuesta a la audiencia inicial**

indica que de conformidad con la Ley de Contratación Administrativa, en todas las etapas de los procedimientos, prevalecerá el contenido sobre la forma y en su análisis la empresa Secure hace prevalecer la forma sobre contenido al extremo que busca descalificar cartas de recomendación que tienen todos los requisitos exigidos y que por falta de cuidado o de mala intención las descalifica. Indica que las cartas de recomendación son un hecho histórico que viene a estar constituido por hechos inmodificables, acontecidos con anterioridad a la apertura de ofertas, de cuya evidencia se tiene duda o se requiere comprobar, por lo que aportan varias cartas que según Secure no cumplen con los requisitos, lo cual no se comparte, refiriéndose a los cuestionamientos hechos a sus cartas. **La Administración** en su respuesta a la audiencia inicial, oficio DFBS-UBS-0393-2016, al momento de atender este cuestionamiento, el cual fue planteado por varios apelantes, indica que para efectos de valorar las cartas de experiencia no se condena a la totalidad de los puntos, siendo que lo que realiza es la verificación de información de la carta y con base en esto se determina la constante para los dos puntos y cada línea tiene una valoración. Indica que en el cartel no se indicó que se le iban a dar los dos puntos solo por presentar los documentos, así como tampoco se indicó que la evaluación iba a ser en números enteros, siendo que tales argumentos se basan en suposiciones. Señala que no se introdujo un sistema de distribución y asignación de puntaje distinto al establecido en el cartel. **Criterio de la División:** El artículo 55 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dispone que *“La Administración podrá incluir otros factores de calificación distintos al precio, en el tanto impliquen una ventaja comparativa para la selección de la oferta más conveniente”*, de forma tal que la Administración – en el ejercicio de su discrecionalidad – está facultada para introducir al sistema de evaluación factores que considere relevantes en relación con el objeto que se licita, y que resulten ser una ventaja comparativa para la selección de la mejor oferta, enmarcados bajo parámetros técnicos o jurídicos, que permitan alcanzar el interés público que se busca satisfacer. En el caso de marras, el pliego de condiciones estableció en su apartado **“METODOLOGIA DE EVALUACION Y CALIFICACION DE LAS OFERTAS ADMITIDAS AL CONCURSO PARA UNA EVENTUAL ADJUDICACIÓN”** lo siguiente: *“Se tomarán en cuenta los siguientes elementos: a. Precio 40% b. Antigüedad de la empresa 30% c. Cartas de recomendación 30% (...) c. **Cartas de recomendación: 30%** Se asignarán 02 puntos por cada carta de recomendación que la empresa presente hasta un máximo de 30 puntos. Únicamente se consideraran referencias comerciales que cumplan con*

lo siguiente: 1. Plazo mínimo de brindar el servicio: 6 meses en forma continua. 2. Que correspondan a empresas o instituciones. No se aceptarán referencias brindadas a título personal. 3. Para una misma empresa o instituciones para la cual se brinden servicios en distintas instalaciones, se considerará como una sola. 4. Vigencia máxima de las recomendaciones será 6 meses, antes de la fecha de apertura de las ofertas. **Nota:** En el caso de que la carta de referencia comercial no cumpla con estos requisitos no se considerará para efectos de calificación de ofertas. Para calificar este aspecto el oferente deberá presentar referencias comerciales originales o en copia certificada por Notario Público y las mismas deberán cumplir con los siguientes requisitos: a. Indicar los datos de la empresa o institución que la brinda razón social, dirección y número telefónico. b. Indicar los datos de la persona que suscribe la referencia; nombre, número de cédula y puesto que desempeña. c. La referencia debe presentarse en papelería oficial de la empresa o institución que corresponde. d. Indicar con claridad, fecha de inicio y finalización del servicio. En el caso de que el servicio continúe prestándose momento de la presentación de ofertas, se tomará como "fecha de finalización", la fecha de apertura de las ofertas. e. Brindar información sobre el tipo de trabajo realizado. f. Indicar el número de puestos contratados y el tipo de puesto. g. Indicar si el servicio fue recibido a satisfacción." (Archivo 57. Versión final del cartel, páginas 30 a 32 del expediente electrónico). Así, se tiene que la norma cartelaria establece que la forma para asignar el puntaje, es de 02 puntos por cada carta de recomendación que la empresa oferente presente hasta un máximo de 30 puntos, considerando únicamente las cartas de referencia comercial que cumplan con todos los requisitos, sin que conste en el expediente administrativo remitido, que dicha cláusula cartelaria haya sufrido modificación alguna. Conocidos los análisis técnicos emitidos mediante Oficios AT-010-2016 de fecha 15 de enero de 2016 y AT-012-2016 de fecha 19 de enero de 2016 (Archivo No. 122- Informe de análisis técnico (2) - Oficio AT-010-2016 y Archivo 124 - Ampliación de análisis técnico Oficio AT-012-2015, que constan en el expediente electrónico remitido por la Administración), se tiene que el Ministerio de Salud procedió a evaluar las cartas de una manera distinta a la dispuesta en el cartel, asignando puntajes con números impares y hasta con decimales (a manera de ilustración en el oficio AT/010/2016 se observan puntajes asignados tales como 28.86, 29.43 y 28.29; mientras que en el oficio AT/012/2016, se asignan puntajes de 26.86, 28.86, 29.71, 29.43 y 28.29 (hecho probado nueve), por lo que se considera que la Administración ha introducido un sistema de

distribución y asignación de puntaje distinto al que se consolidó a nivel cartelario, actuación que atenta contra los principios de legalidad, seguridad jurídica, transparencia del procedimiento e igualdad, habida cuenta que la Administración se encuentra obligada a valorar las ofertas únicamente en relación con los términos y condiciones fijados en el cartel de la respectiva licitación, lo cual al no haber ocurrido provoca anular el acto de adjudicación dictado, toda vez que el puntaje reconocido a las cartas incide directamente en las notas asignadas a las empresas oferentes y consecuentemente en el dictado del acto final de adjudicación. Por otra parte, acerca del cuadro comparativo en el que se asigna un mayor puntaje respecto a González y Asociados, se tiene que el argumento en cuanto a un posible incumplimiento de los salarios mínimos y cargas sociales no es desarrollado (tal y como él mismo lo reconoce al señalar, que a partir de ese cuadro, no tiene “(...) *necesidad de ahondar en el hecho de si las ofertas #3, #4 y #5, también incumplieron con los salarios mínimos y cargas sociales ...*”, de forma tal que se está ante un alegato carente de fundamentación. Por lo anterior, se declara parcialmente con lugar este extremo del recurso. **2) La empresa apelante Seguridad y vigilancia SEVIN Limitada** (en adelante SEVIN) cuestiona la mano de obra presentada por González y Asociados, en las líneas de las siguientes direcciones: **2a) Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Sur.** Señala que de las líneas 9 a 14, 37 a 38 se presenta una mano de obra excesiva; mientras que respecto a las líneas 42 a la 47 se presenta una mano de obra ruinosa. Indica que un puesto de 18 horas, con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.773.838,57, su condición de ruinosa lo es en un 1.37% (¢24.631 ,85). Respecto al puesto de 24 horas, indica que con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.997.277,07, su condición de excesiva lo es en un 1.44% (¢28.425,24). Tratándose de los dos Puestos de 24 horas, indica que con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢3.994.382,75, su condición de excesiva lo es en un 1.44% (¢56.679,10). Para todos los puestos cuestionados, refiere a su prueba presentada, visible a folios del 000096 al 000098. **2b) Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Norte.** Señala que de las líneas 23 a 32 se presenta una mano de obra excesiva; mientras que respecto a las líneas 87 y 90 se presenta una mano de obra ruinosa. Indica que para un puesto de 18 horas, con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.773.838,57, su condición de ruinosa lo es en un 1.37% (¢24.631,85). Refiere a su prueba presentada, visible a folios del 000091 al 000093.

Respecto al puesto de 24 horas, indica que con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.997.277,07, su condición de excesiva lo es en un 1.44% (¢28.425,24) Refiere a su prueba presentada, visible a folio 000093. **2c) Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Este.** Señala que de la línea 36 presenta una mano de obra excesiva; mientras que respecto a las líneas 82 a 85 se presenta una mano de obra ruinoso. Indica que para un puesto de 18 horas, con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.773.838,57, su condición de ruinoso lo es en un 1.37% (¢24.631,85). Respecto al puesto de 24 horas, indica que con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.997.277,07, su condición de excesiva lo es en un 1.44% (¢28.425,24) Para los dos supuestos, refiere a su prueba presentada, visible a folios del 000116 al 000118. **2d) Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Occidente.** Señala que las líneas 34 y 35 presentan una mano de obra excesiva; mientras que respecto a las líneas 78 a 81 se presenta una mano de obra ruinoso. Indica que para un puesto de 18 horas, con el monto mensual ofertado por la empresa adjudicataria (página 48) para el rubro de mano de obra de ¢1.773.838,57, su condición de ruinoso lo es en un 1.37% (¢24.631,85). Respecto al puesto de 24 horas, indica que con el monto mensual ofertado por la empresa ídem para el rubro de mano de obra de ¢1.997.277,07, su condición de excesiva lo es en un 1.44% (¢28.425,24) Para los supuestos señalados, refiere a su prueba presentada, visible a folios 000098 al 000101. **2e) Dirección Regional de Rectoría de la Salud Chorotega.** Señala que las líneas 15 y 16 presentan una mano de obra excesiva; mientras que respecto a las líneas 54 a 63 y 88 se presenta una mano de obra ruinoso. Indica que para un puesto de 18 horas, con el monto mensual ofertado por la empresa adjudicataria (página 57) para el rubro de mano de obra de ¢1.773.838,57, su condición de ruinoso lo es en un 1.37% (¢24.631,85). Respecto al puesto de 24 horas, indica que con el monto mensual ofertado por la empresa ídem para el rubro de mano de obra de ¢1.997.277,07, su condición de excesiva lo es en un 1.44% (¢28.425,24) Para los supuestos señalados, refiere a su prueba presentada, visible a folios 000102 al 000105. **2f) Dirección Regional de Rectoría de la Salud Pacífico Central.** Señala que la línea 33 presenta una mano de obra excesiva; mientras que respecto a las líneas 70 a 77 y 89 se presenta una mano de obra ruinoso. Indica que para un puesto de 18 horas, con el monto mensual ofertado por la empresa adjudicataria (página 65) para el rubro de mano de obra de ¢1.773.838,57, su condición de ruinoso lo es en un 1.37% (¢24.631,85). Respecto

al puesto de 24 horas, indica que con el monto mensual ofertado por la empresa ídem para el rubro de mano de obra de ¢1.997.277,07, su condición de excesiva lo es en un 1.44% (¢28.425,24) Para los supuestos señalados, refiere a su prueba presentada, visible a folios 000106 al 000109. **2g) Dirección Regional de Rectoría de la Salud Huetar Caribe.** Señala que las líneas 17 a 21 presentan una mano de obra excesiva. Indica que para un puesto de 24 horas, el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.997.277,07, su condición de excesiva lo es en un 1.44% (¢28.425,24). Refiere a su prueba presentada, visible a folios 000094 y 000095. **2h) Dirección Regional de Rectoría de la Salud Huetar Norte.** Señala que las líneas 48 a 53 y 86 presentan una mano de obra ruinosa. Indica que para un puesto de 18 horas, con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.773.838,57, su condición de ruinoso lo es en un 1.37% (¢24.631,85). Refiere a su prueba presentada, visible a folios 000110 al 000112. **2i) Dirección Regional de Rectoría de la Salud Brunca.** Señala que la línea 22 presenta una mano de obra excesiva; mientras que respecto a las líneas 64 a 69 se presenta una mano de obra ruinosa. Indica que para un puesto de 18 horas, con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.773.838,57, su condición de ruinoso lo es en un 1.37% (¢24.631,85). Respecto al puesto de 24 horas, indica que con el monto mensual ofertado por la empresa ídem para el rubro de mano de obra de ¢1.997.277,07, su condición de excesiva lo es en un 1.44% (¢28.425,24) Para los supuestos señalados, refiere a su prueba presentada, visible a folios 000113 al 000115. Por su parte, la **empresa apelante González y Asociados** en la respuesta a la audiencia inicial que le fue concedida, señala que el recurso presenta incongruencias en el costeo realizado por el profesional contratado para ejecutarlo, el cual en vez de hacer un estudio enfocado en obtener los costos mínimos de ley para los diferentes puestos licitados, lo que hace es ajustar los mínimos de ley a los precios ofertados por Sevin, sin considerar que de todas las empresas licitantes ninguna cuenta con una tarifa de riesgos del trabajo igual, lo cual derivará en costos de mano de obra diferentes y como no entiende que el costo de la póliza de R.T. es diferente, considera que el excedente respecto de su mínimo es oferta excesiva de mano de obra, cuando el parámetro de establecer un costo mínimo de ley es para verificar que se respeta la legislación laboral del país en materia de salarios y cargas sociales mínimas de ley y no una limitante para que si una empresa desea presupuestar sobre salarios más altos lo haga. Asimismo indica que los feriados de ley de pago obligatorio son 11 y

no 9, en la forma de pago quincenal o mensual y como el servicio de seguridad es continuo las 24 horas del día se incluye el pago doble de los mismos. Para el puesto de 12 horas diarias de lunes a viernes pedido en el cartel, indica que se debe aplicar las restricciones de jornada que ha establecido el Ministerio de Trabajo, siendo que para el puesto de 12 horas solicitado para cubrir las labores en el parqueo, se requiere de un guarda vigilante y no de un guarda dormilón, por lo que no es posible su cotización manteniendo extras permanentes para cumplir la jornada y este puesto debió presupuestarse en una jornada de 8 horas de lunes a viernes y otra de 4 horas de lunes a viernes, para no violentar el Código de Trabajo en materia de jornadas laborales, y que Sevin cotizó ese puesto con jornadas de 12 horas contraviniendo la legislación laboral y los términos del cartel que pedía jornadas de 8 horas. Concluye señalando que Sevin tiene como objetivo validar sus propios datos de costos y considerar como excesivos los costos de los demás oferentes, sin demostrar él porqué los costos de las empresas ofertantes son mayores, no considerando aspectos fundamentales como son las tarifas de riesgos del trabajo, la subvaloración realizada por ellos a la provisión para pagar días feriados y dar como ciertas que sus 42.68% en cargas sociales son las únicas ciertas y valederas, lo cual es falso. **Criterio de la División:** En virtud de los alegatos presentados por parte de Sevin en contra de la oferta de González y Asociados, se le solicitó a este último vía audiencia especial (folio 1009) que aportara su esquema de organización para atender los puestos y horarios requeridos en el cartel, especificando de manera detallada la cantidad de horas y la respectiva jornada (diurna, mixta, o nocturna) que se consideró para cada uno de los puestos ofertados. Dicha audiencia fue atendida mediante escrito que corre a folios 1036 a 1054 del expediente de apelación, a partir de lo cual se concedió una nueva audiencia especial a la empresa (visible a folio 1055), advirtiéndole que en su respuesta no se había indicado lo correspondiente a la jornada que se consideró para cada puesto, por lo que se debía aportar el esquema remitido integrando la información omitida, con indicación expresa del tipo de jornada en cada rol o turno de trabajo contemplado en el esquema de trabajo aportado. Dicha audiencia se atendió según consta a folios 1080 a 1082, del expediente de apelación siendo que una vez conocida su respuesta se solicitó a la empresa, vía audiencia especial (visible a folio 1098 a 1099 del expediente de apelación) que de conformidad con el esquema de organización presentado en atención a las audiencias especiales concedidas en fecha 03 y 04 de mayo del 2016, se tiene que para los puestos de 18 horas, se establece un oficial de las 14 a las 22 horas, de las 22 a

las 04 horas y de las 04 a las 08 horas respectivamente; mientras que en su oferta se indica para ese mismo puesto, un oficial en cada horario de 14 a 22 horas y otro de 22 a 08 horas, lo cual no es coincidente con el esquema aportado con la respuesta a la audiencia, por lo que debía confirmar si el esquema de distribución indicado en su oferta se refiere a jornada mixta (7 horas ordinarias y una extraordinaria) y a jornada nocturna (6 horas ordinarias y 4 extraordinarias), debiendo además indicar el esquema de rotación contemplado en su oferta para atender las horas extras que requiere ese puesto y caso contrario indicar, según su oferta, la distribución de las horas (ordinarias y extraordinarias) contempladas para ese puesto y cuál es el esquema de rotación previsto. Como respuesta, que consta a folios 1117 a 1120, González y Asociados señaló que la organización del servicio al ser solicitado por el Ministerio de Salud de lunes a viernes de las 14 horas de un día a las 08 horas del día siguiente y 24 horas los sábados, domingos y feriados, permite establecer entre semana un horario mixto de 7 horas mixta y una extraordinaria y una jornada nocturna de 6 horas y 4 extraordinarias y los sábados, domingos y feriados un rol de las 06 a las 14, de las 14 a las 22 y de las 22 a las 08, permitiendo que un trabajador labore una semana completa en cada uno de los roles durante el mes y así evitar las extras permanentes nocturnas, siendo que ese mismo horario solicitado por el Ministerio, también permite establecer un jornada mixta de las 14 a las 22, una nocturna de las 22 a las 04 horas y una mixta de las 04 a las 08, cumpliendo el trabajador roles semanales en cada jornada. González y Asociados señala que según el cartel, el plan de trabajo o metodología de trabajo debe ser cumplido por el adjudicatario, por lo que en virtud de ello la aplicación final de ese plan se hará según lo indicado con fundamento en los requerimientos que determine el Ministerio, por lo que la aplicación del plan es potestad exclusiva de la Administración y por lo tanto, sea cual sea los horarios propuestos por las empresas, quien determinará si se cumple o no la propuesta formulada por cada empresa, será el Ministerio de Salud, indicando que como empresa oferente puede señalar que el rol de las 14 horas de un día a las 08 horas del siguiente (18 HORAS), permite trabajar en al menos tres tipos de horario semanal, a saber: Una semana de las 14 a las 22 con un día de descanso y otra semana de 22 a 08 con dos días de descanso y la tercera cubriendo los días libres de 14 a 22 y de 22 a 06 así como prestando servicio los sábados y domingos de 06 a 14. El otro horario sería laborar una semana de 14 a 22, otra semana de 22 a 06, una tercera semana de 06 a 08 todas esas semanas con un día libre previo a la rotación semanal, y podría haber un tercer horario donde

se laboren 5 días de las 14 a las 23 (jornada mixta) con dos días de descanso semanal y 5 días de las 23 a las 08 (jornada nocturna) con dos días de descanso y finalmente una semana cubriendo solo libres o sea 4 días a la semana con 3 libres. A partir de la información consignada en su oferta y las respuestas a las audiencias especiales previamente referidas, respecto a los puestos de 18 horas, se tiene lo siguiente: **i)** Que de su oferta se desprende que González y Asociados considera para cubrir ese servicio (18 horas), un oficial de las 14 a 22 horas y un oficial de las 22 a 08 horas oferta (hecho probado 1a), **ii)** Que en su plan de trabajo de oferta (que se ubica en el Archivo denominado “Estrategia y Plan de Trabajo” del expediente electrónico) consta que para cubrir ese mismo puesto (18 horas), el horario será mediante dos puestos de 9 horas cada uno, uno de ellos de las 14 a 23 horas y el otro de las 23 a las 08 horas (hecho probado 1b); **iii)** Que en respuesta a la audiencia especial del 04 de mayo de 2016, que consta a folios 1080 a 1082 del expediente de apelación, se desprende que el esquema de organización para el puesto de 18 horas, es de un oficial de las 14 a las 22 horas, otro de las 22 a las 04 horas y otro de las 04 a las 08 horas; y **iv)** Que en respuesta a la audiencia especial del 09 de mayo de 2016, que consta a folios 1117 a 1120 del expediente de apelación, González y Asociados confirma que el esquema de organización para el puesto de 18 horas, es de 14 a 22 horas, de 22 a 06 horas y 06 a 08 horas, indicando que es un total por día de 15 horas ordinarias y 3 horas extras. A partir de lo anterior, se tiene que existen una serie de cambios en la distribución de horas para el puesto de 18 horas, que se observa desde su oferta y en la información que se aportó como respuesta a las audiencias especiales concedidas por este órgano contralor, con lo cual se evidencia modificaciones de su propuesta original, siendo que la solicitud de información a cargo de esta Contraloría General, permitían aclaraciones más no una variación a la oferta, siendo que estas diferencias representan cambios en la conformación de su esquema de trabajo, por cuanto ello implica necesariamente que se varía la composición de las horas en cada jornada de trabajo –horas ordinarias y horas extraordinarias–, lo cual incide directamente en el costo de la mano de obra cotizada y por ende en el precio total cotizado, siendo el precio un elemento esencial que deviene inmodificable. Aunado a lo anterior, es importante destacar que la oferta se considera una sola, contemplada de manera integral, entendiéndose que todos los documentos presentados deben ser consistentes entre sí y son el respaldo del precio ofertado, por lo que una variación a su propuesta original - como la pretendida para este puesto de 18 horas -, implica una lesión a los

principios que rigen en materia de contratación administrativa, tales como principio de transparencia y buena fe del oferente. En conclusión, tratándose de la propuesta de González y Asociados, se tiene una modificación de su oferta específicamente en el esquema de organización respecto al puesto de 18 horas, cuya variación hace que el costo de mano de obra se modifique y por ende el precio cotizado para ella. Se tiene así que la modificación en el esquema de organización de oferta, conocido durante el conocimiento de este recurso, implica una variación en el costo de la mano de obra -, que a criterio de este órgano contralor, no solo causa inseguridad en punto al contenido económico de la oferta (específicamente en el rubro de mano de obra), sino que además atenta contra principios de transparencia, buena fe y seguridad, que debe imperar en las contrataciones, línea de pensamiento ya sostenida por esta Contraloría General en otros casos en que se han modificado documentos asociados a elementos esenciales de la oferta, entre ellos el precio. Así, en lo que interesa, mediante Resolución R-DCA-178-2016 de las diez horas con treinta y ocho minutos del veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, se indicó: *“(...) para el caso en concreto, esta Contraloría General de la República ha notado que a través de todo el procedimiento de apelación, e inclusive en fase de evaluación ante la propia Administración licitante, la empresa recurrente ha venido modificando constantemente su tabla de pagos, pero sin que a criterio de este órgano contralor, haya llegado a fundamentar esos cambios de manera tal, que puedan tenerse por justificadas las variaciones realizadas, lo que le resta transparencia y seriedad a su oferta. Debe tenerse claro, que esta tabla de pagos permitía a la Administración conocer un precio global de cada uno de los ítems o rubros que por edificio eran necesarios incorporar en las obras, de tal manera que su debida claridad y exactitud son fundamentales para la fase de ejecución no solo para el control de los pagos, sino también para el reconocimiento de los respectivos reajustes, sin que sea posible aceptar, que esta tabla de pagos pueda ser diversamente manipulada y/o variada por un oferente a lo largo de un proceso de contratación, pues ello además de causar inseguridad en punto al contenido económico de la oferta, atenta contra principios de transparencia, buena fe y seguridad, que debe imperar en las contrataciones, postulados estos que funcionan en doble vía, es decir, tanto de la Administración hacia oferentes como a la inversa(...)”*. En consecuencia, siendo que las direcciones regionales cuestionadas por Sevin (Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Sur, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Norte, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Este, Dirección

Regional de Rectoría de la Salud Central Occidente, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Chorotega, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Pacífico Central, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Huetar Norte y Dirección Regional de Rectoría de la Salud Brunca) contemplan entre otros, uno o varios puestos de 18 horas, de conformidad con lo señalado por la Administración en su oficio DFBS-UBS-0509-2016, que consta a folios 997 a 1008 del expediente de apelación y que el cartel establece que *“se admitirá la presentación de ofertas por Región, siempre y cuando se encuentren incluidos todos los ítems (puestos de vigilancia pertenecientes a una misma Región) de la misma Región (Ver Anexo 1)”* (Carpeta del expediente electrónico remitido, identificada con el número 57 – Versión final del cartel, página 8); se tiene que González y Asociados deviene inelegible para las direcciones regionales señaladas (Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Sur, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Norte, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Este, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Occidente, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Chorotega, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Pacífico Central, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Huetar Norte y Dirección Regional de Rectoría de la Salud Brunca), al no poder resultar adjudicatario en los puestos de 18 horas y por ende en la totalidad de líneas que conforman cada una de esas regiones. Por lo anterior, se declara parcialmente con lugar este extremo del recurso. Por su parte tratándose, del alegato formulado por Sevin en contra de González y Asociados respecto a la Dirección Regional de Rectoría de la Salud Huetar Caribe, respecto a la cual señala que González y Asociados presenta una mano de obra excesiva en las líneas 17 a 21, como sustento a su argumento, remite a los folios 94 y 95 de los documentos adjuntos a su recurso, que corresponde a estudio de costos del precio ofertado como mano de obra, a cargo de la contadora pública, privada y auditora, licenciada Miriam Vanessa Cambroner Cerdas, estudio en el cual se indica que de acuerdo con el costo mínimo de mano obra establecido para cada una de las líneas que componen la Dirección Regional de Rectoría de la Salud Huetar – Caribe, Sevin ostenta el primer lugar porque su precio es aceptable, satisface los mínimos legales en materia laboral y por tanto, mantiene invariable su propuesta económica, mientras que indica que la empresa del segundo lugar, refiriendo a González y Asociados, presenta un precio catalogado de inaceptable por lo excesivo de éste – rangos del 1.44% -, por lo que su propuesta económica implica una variación de dichas cifras aumentando el margen de ganancia originalmente propuesto. Al respecto, tratándose del precio

excesivo se debe tener presente lo dispuesto en el artículo 30 inciso b) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa: *“Precio excesivo es aquel que comparándose con los precios normales de mercado los excede o bien que supera una razonable utilidad”*. En el caso de marras, SEVIN señala una diferencia económica positiva que estima excesiva, entre su mano de obra y la de la oferta de González y Asociados, sin embargo no aporta prueba para determinar que dicha diferencia hace que los precios resulten en una condición de precio excesivo, siendo que la prueba técnica aportada se refiere a un costo mínimo legal de la mano de obra, sin explicar cómo puede concluirse que el precio es excesivo en los términos que dispone el artículo 30 inciso b) precitado, el cual define el precio excesivo como aquél que al compararse con los precios normales de mercado, los excede o bien supera una razonable utilidad. Definir un costo de mano de obra mínimo mensual y señalar que por superarse el mismo en un 1.44%, convierte la oferta en excesiva, resulta en un alegato que no se sustenta en los términos exigidos por el Reglamento a la Ley de Contratación, siendo que la comparación de costos entre los de la empresa apelante y la empresa González y Asociados, no puede presumirse necesariamente como los precios de la media del mercado. En relación con este tema, en la Resolución R-DCA-293-2016 de las diez horas siete minutos del siete de abril del dos mil dieciséis, se indicó: *“(…) la apelante no logra demostrar que el precio excesivo que alega, efectivamente supere considerablemente los precios de mercado, o bien, que los precios cotizados superan razonablemente la utilidad, de manera que señalar diferencias positivas en relación con su precio no permite concluir (ni lo hace su prueba técnica) que el precio como tal resulte excesivo y por ende amerite la exclusión por precio inaceptable(…)”*. Expuesto lo anterior se tiene que el alegato de excesividad alegado, no se presenta con la fundamentación debida, incurriendo el apelante en una omisión del deber señalado en el artículo 177 del RLCA, sea acompañar su recurso de la debida fundamentación, por lo que no se tiene por demostrado que el costo de mano de obra de la oferta de González para la Regional de Rectoría de la Salud Huetar Caribe sea excesivo. Por lo anterior, se declara sin lugar este extremo del recurso. **3) La apelante Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A.** (en adelante Alfa) señala en su recurso que el cartel requirió equipo de comunicación por radio para poder ofrecer el servicio a contratar, alegando que la única oferta que cuenta con el acuerdo respectivo para operar radio comunicaciones en todo el país son sus representadas, siendo que ninguno de los oferentes

presentó junto con su oferta el acuerdo ejecutivo que los faculte para operar una red de comunicaciones privada, por lo que debieron ser declaradas inelegibles por incumplimiento en el permiso de frecuencias. Al respecto, el **apelante González y Asociados** no se refirió sobre este tema en su respuesta a la audiencia inicial. **La Administración** en la respuesta a la audiencia inicial indicó que en relación con el tema del uso de los radios de comunicación, se entiende el punto referente al tema de contar con la debida autorización, sin embargo el cartel no lo solicitó, ante este panorama, señala que el hecho que esta empresa lo presente y el resto no, no genera que se descarten las otras empresas por no haberlo aportado. Apunta que el cumplimiento de este punto es responsabilidad entera de las empresas que participan, ya que forma parte de la normativa que deben cumplir para poder dar el servicio. **Criterio de la División:** Tal y como se indicó en el auto de rechazo de prueba de las nueve horas del treinta y uno de mayo de 2016, ALFA ofreció como prueba de sus alegatos, los siguientes documentos: 1. El expediente electrónico de esta licitación tramitada en CompraRed, 2. Las cartas que subsana ante esta sede y 3. Notificación del acuerdo ejecutivo No.312-2015 TEL-Micit, relacionado con la empresa Agencia Valverde Huertas S.A. (según consta a folio 388 del recurso de apelación), siendo que no ofreció prueba adicional en su recurso, como tampoco señaló razones que le impidiesen a ese momento dejar ofrecida prueba alguna relacionada con los temas impugnados en su recurso. Posteriormente en fecha, 25 de abril de 2016, mediante oficio DP-ALFA-0305-2016, (que consta a folios 912 a 956 del expediente de apelación), ALFA señala que *“(...) en esta oportunidad le hacemos entrega a ese órgano del listado oficial del Registro de permisionarios y concesionarios que lleva la SUTEL, órgano competente y obligado por ley a dar publicidad a la información que en ese registro se detalla, en el entendido de que no aparecen dentro del listado las razones sociales de las empresas adjudicatarias, ni las empresas recurridas (...)”*. Luego indica que *“(...) Habiendo aportado la prueba idónea para desmentir cualquier afirmación introducida en las ofertas respecto a este punto, ahora solo falta que nos pidan que sea el propio ente quien lo certifique, por lo cual ofrecemos en este acto aportar una nota por parte de la SUTEL donde se indique si de una lista de empresas que dicen contar con Frecuencias, realmente la tienen, en cuyo caso la estaremos aportando al proceso, aun cuando sea sobreabundar en prueba y aun cuando la propia Contraloría General de la República, puede requerirla a la SUTEL, no obstante habiendo sido advertidos sobre la obligación que tiene la apelante de ofrecerla conforme el segundo párrafo del artículo 177,*

dejamos de manifiesto que procederemos a aportarla". Se indica además en dicho escrito que se adjunta también correo electrónico remitido por el señor Eduardo Mendoza, encargado del Registro de Telecomunicaciones en mención. Posteriormente, en fecha 05 de mayo de 2016, ALFA mediante oficio DP-ALFA-0340-2016 (visible a folios 1093 a 1097 del expediente de apelación), manifiesta: *"(...) como se encuentra acreditado en el expediente de la licitación, me apersono para hacer entrega de un ofrecimiento de prueba. / Para efectos de mejor resolver se hace entrega de nota 03029-SUTEL-RNT-2016 de fecha 28 de abril, estando disponible para su retiro hasta el 2 de mayo. En dicha nota consta un listado de empresas competidoras que no cuentan con un acuerdo ejecutivo a la fecha de apertura de ofertas de esta licitación (13 de noviembre del 2015) y que en lo que interesa a esta apelación, se refiere específicamente a que las empresas (...) no cuentan con ningún permiso para frecuencias"*. Respecto a la prueba ofrecida por ALFA mediante oficios DP-ALFA-0305-2016 y DP-ALFA-0340-2016, tal y como se indicó en el auto de rechazo de prueba, ALFA no invocó desde la interposición de su recurso el artículo 177 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, a efecto de ofrecer prueba y señalar las razones por las cuales ello no le era posible con su presentación, siendo que el recurso se presentó el día 17 de febrero de 2016 (constando a folios 363 a 408 del recurso de apelación), mientras que es hasta el 25 de abril y 05 de mayo, ambos del 2016, que ALFA aportó prueba como respaldo al alegato en cuestión, momentos procesales ajenos al establecido por el numeral 177, que alude al *"primer tercio del plazo con que cuenta la Contraloría General de la República para resolver el recurso"*, hechos que generaron el rechazo de la prueba ofrecida pues con lo actuado se infringía el artículo 177 en mención, norma que establece los requisitos a observar con el ánimo de dar seguridad jurídica al procedimiento que se conoce, de forma tal que la presentación de prueba en contra del acto que se impugna, se dé en un momento determinado, existiendo certeza acerca de ello. Tal y como lo reconoce Alfa en uno de los escritos presentados, mediante Resolución R-DCA-274-2016 del 31 de mayo de 2016, este órgano contralor conoció de un caso similar, habiéndose indicado que *"(...) el ordenamiento jurídico impone al apelante la carga de la prueba, razón por la cual en el caso particular, el recurrente es el llamado a acreditar, mediante prueba idónea, que los señalamientos que formula a las ofertas de (...) son tales, y que por ende, éstas incumplen ya sea las disposiciones cartelarias o bien normas del ordenamiento jurídico, propiamente las disposiciones relativas al título habilitante para la frecuencia de radio que establece la Ley No.*

8642. (...) se echa de menos por parte del apelante el documento oficial emitido por la autoridad competente en el cual se establezca expresamente que las empresas (...) no cuentan con frecuencia de radio, para así tener por acreditado que estos oferentes no podrían prestar el servicio requerido en el pliego de condiciones". De esta forma, ante la falta de prueba y correcta fundamentación del argumento alegado, se declara sin lugar este extremo del recurso, lo anterior sin perjuicio que la Administración lleve a cabo una efectiva verificación de este aspecto al momento de la nueva evaluación, ello considerando la obligación impuesta por el artículo 11 de la Ley General de Telecomunicaciones. **4) La adjudicataria Consorcio de Información y Seguridad** (en adelante CIS) cuestiona dos puntos en contra de González y Asociados: **4a)** Señala la **adjudicataria** que González y Asociados no podría resultar adjudicado, debido que su calificación no supera a la de su representada. Indica que en el punto referido a las cartas para demostrar su experiencia, las cartas aportadas por esa empresa no cumplen con los requisitos de forma solicitados detalladamente en el cartel, sus cartas no detallan las funciones, tal y como se solicitó, por lo que no pueden ser calificadas ni puede la Administración otorgarle puntuación al respecto. Señala que cartas completas únicamente presenta dos y que las trece restantes no describen horario ni funciones, tal y como se requirió. **4b)** Que González y Asociados, no cumple con el permiso para operar como empresa de seguridad privada, presentando su oferta consorcial, y la licencia para brindar servicios de seguridad privada de la empresa Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad S.A. la cual se encuentra vencida, habiendo expirado el 25 de febrero de 2016, sin que haya sido renovado, adjuntando copia de la misma para su constatación, haciendo con este aspecto imposible la adjudicación a favor de esta apelante, por no cumplir un requisito legal para poder brindar servicios de seguridad privados, que es el objeto de este concurso. Por su parte, siendo que la **apelante González y Asociados** no atendió la audiencia especial que le fue concedida mediante auto de las ocho horas del 18 de abril de 2016 horas (visible a folio 791 del expediente de apelación), notificado en esa misma fecha, según consta a folios 794 a 795 del expediente de apelación, no se tiene su manifestación acerca del tema de las cartas de experiencia. Tratándose del tema de la certificación emitida por el Ministerio de Seguridad Pública, en atención a audiencia especial concedida el 28 de abril de 2016 (que consta a folios 957 y 958 del expediente de apelación), González y Asociados remitió copia certificada por Notario Público Marco Antonio Leiva Días, carné 14013, de la Resolución No. 54-2016-DSSP-

RL Licencia de Autorización para Seguridad Física, Electrónica y Eventos Masivos, de fecha 14 de marzo de 2016, en la cual se otorga renovación de la licencia para prestación de servicios de seguridad privada en las modalidades de Seguridad Física, Eventos Masivos y Seguridad Electrónica a González y Asociados a partir del 05 de abril de 2016 y hasta el 5 de abril de 2021, advirtiéndose que al momento de emitir dicha Resolución, la licencia se encontraba vigente con una fecha de vencimiento del día 04 de abril de 2016 (información visible a folios 991 a 994 del expediente de apelación). **Criterio de la División:** En este sentido, siendo que de conformidad con el acuerdo consorcial suscrito en fecha 08 de enero de 2015 (hecho probado 1c), entre Corporación González y Asociados Internacional S.A. y Charmander Servicios Electrónicos de Seguridad, se indica (acuerdo segundo) que ambas conforman un consorcio de participación, aportando la primera su inscripción ante la Dirección de Servicios de Seguridad Privada y su experiencia de más de veinte años en la ejecución de servicios de seguridad privada y la segunda la dotación de recursos económicos, materiales y equipo (armas, radios y otros) para la ejecución de los posibles contratos, completando entre ambas el cien por ciento de los requisitos y condiciones establecidas para cada participante en licitaciones o procesos de contratación, se tiene que a partir de la presentación de la Resolución ya referida y extendida a favor de Corporación González y Asociados Internacional S.A. con vigencia hasta el 05 de abril de 2021, resulta suficiente y conteste con lo acordado entre las empresas, de forma tal que no se observa el incumplimiento alegado por CIS, por lo que se declara sin lugar este extremo del recurso. A partir de lo anterior, la oferta de González y Asociados es elegible para las Direcciones en el Nivel Central y Huetar Caribe, procediéndose a conocer el fondo de su recurso. **b) Sobre el fondo del recurso de Corporación González Asociados.** Varios son los temas desarrollados por el recurrente. De seguido, el detalle de sus alegatos. **.1) Sobre la omisión de requisitos y condiciones cartelarias tales como aportar los detalles de gastos de insumos y gastos administrativos pedidos en el cartel.** Señala el apelante que tanto las empresas adjudicadas Consorcio de Información y Seguridad (en adelante CIS) y CSE Seguridad S.A. (en adelante CSE), así como Servicio de Cuido Responsable SECURE S.A. (en adelante SECURE), Seguridad y vigilancia SEVIN Limitada (en adelante SEVIN), Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A. (en adelante Alfa), y Consorcio VMA-VMA Comercial conformado por Servicios Vargas Mejías S.A y VMA Comercial

e Industrial de San José S.A. (en adelante VMA), no incluyeron los detalles gastos de insumos y gastos administrativos cargados al contrato que solicitaba el cartel, lo cual deviene una violación al cartel, mismo que en el apartado Reajuste de Precios, señala: "... *Detalle de los gastos administrativos e insumos que se aplican en la operación de este Ministerio que respalden el monto indicado...*". Al respecto **la Administración** indicó que en el cartel no se solicita un detalle de los costos de operación en el momento de presentar las ofertas, habiéndose hecho la indicación que para el ajuste de precios se debe presentar la información, dado que debe quedar justificada la diferenciación de los costos respecto al valor inicial con el que se participó. **CSE en su calidad de apelante y adjudicataria** señala que el cartel estableció claramente cuáles eran los requisitos de la oferta económica y que en ninguno de dichos requisitos se establece la obligación de hacer un detalle de los gastos administrativos, ni los insumos, por lo que no tenía que presentar un detalle más allá de lo que requiere el cartel. Indica que su representada sí cumplió con la forma en que se debe presentar la oferta económica. **Alfa** aportó el detalle del equipo operativo o insumos correspondientes a los puestos de 24, 9, 12 y 18 horas, así como el detalle de Gastos Administrativos, con su respuesta a la audiencia inicial. **VMA** señaló que lo alegado es falso, por cuanto su oferta económica presenta su estructura porcentual que contempla salarios y cargas sociales, insumos, gastos administrativos y la utilidad, por lo que no es cierto que no se detallen los gastos de insumos y gastos administrativos. Sobre el punto alegado Sevin, Secure y CIS, omitieron pronunciarse. **Criterio de División:** El artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), establece: "*El oferente deberá presentar el desglose de la estructura del precio junto con un presupuesto detallado y completo con todos los elementos que lo componen. Esta disposición será obligatoria para los contratos de servicios (...)*". En virtud de la anterior disposición normativa, en el caso de las contrataciones de servicios, como el caso particular, el oferente debe aportar el presupuesto detallado de los elementos que componen su precio, entendido como el detalle de los diferentes rubros incluidos en cada uno de los elementos que componen el precio. Es importante acotar que la estructura porcentual del precio y el presupuesto detallado, corresponden a información distinta, el primero, consistente en un detalle porcentual de la forma en que el oferente ha estructurado su precio en función de sus componentes principales tales como costos directos, indirectos, utilidad e imprevistos. Por su parte el segundo, implica un detalle o descomposición por cantidades, de

cada uno de los rubros que componen su precio, junto con su respectivo valor unitario y total, detalle que resulta importante para determinar razonabilidad de precios, así como los reajustes de precio. En este orden, el artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa exige, que en contratos de obra y de servicios, se hace necesario que el oferente presente este desglose porcentual junto con un presupuesto detallado, lo cual no queda sujeto a la disponibilidad de quien oferta, sino que constituye una obligación por sí misma del proveedor, con independencia de si el cartel lo ha requerido o no, toda vez que su misma exigencia encuentra respaldo en una disposición reglamentaria, a saber, el ya referido artículo 26 del RLCA, el cual impone que todo oferente en el caso de los procedimientos para contratar servicios debe presentar el desglose del *“(...) presupuesto detallado y completo con todos los elementos que lo componen.”* Al respecto, este órgano contralor en la resolución No. R-DCA-413-2015 de las diez horas con cincuenta y tres minutos del tres de junio de dos mil quince, señaló: *“(...) considerando lo estipulado en el artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que se concluye que en los procedimientos para la contratación de servicios y de obra, todo potencial oferente debe necesariamente presentar el desglose de la estructura del precio junto con un presupuesto detallado y completo con todos los elementos que lo componen. Ahora bien, debe tenerse presente que la presentación del desglose del precio con la oferta tiene su razón de ser, pues con dicho desglose del precio, la Administración puede analizar la razonabilidad del precio y con ello saber la economicidad del objeto contractual, así como además, con dicho desglose puede proyectarse un mejor discernimiento real, sobre las propuestas sometidas a estudio, tomando en consideración que cada erogación futura que haga la Administración, proviene de fondos públicos y por lo tanto ha de ser sumamente cuidadosa en conocer a fondo los verdaderos alcances de cada propuesta económica. Bajo ese contexto no puede limitarse el ámbito de actuación -de la Administración- a un mero conocimiento general del precio sin que pueda indagarse sobre los verdaderos componentes de una propuesta. Dicho lo anterior, se cita criterio de este Despacho mediante resolución no. R-DAGJ-283-2003, de las doce horas del veintidós de julio de dos mil tres que entre otros aspectos, señaló: “...el precio no es una cifra antojadiza que fijan los particulares a su mero capricho, sino que ha de ser el reflejo de un pausado y bien fundamentado estudio que hace una firma seria acerca de todos los costos en los que ha de incurrir para llevar a cabo una buena tarea, así como la utilidad razonable que tiene proyectada. Incluso, muchos de esos*

elementos esenciales constitutivos del precio no pueden ser fijados libremente a la voluntad del proponente sino que pueden tener regulaciones especiales, ya sea de carácter cartelario o incluso legal...". Aunado a lo anterior, en la Resolución No. R-DCA-413-2015 de las diez horas con cincuenta y tres minutos del tres de junio de dos mil quince, en cuanto a la posibilidad de subsanar el desglose del presupuesto detallado, se expuso: *"(...) la presentación del desglose del precio efectivamente debe darse con la oferta. No obstante tampoco obvia este Despacho que el citado numeral 26 del Reglamento, establece la posibilidad de que este aspecto sea subsanado, indicando lo siguiente "Podrá subsanarse la omisión del desglose de la estructura de precios, únicamente si ello no genera una ventaja indebida para el oferente incumpliente...", es decir, ante la casuística de cada caso se permite la subsanación de dicho desglose dentro del procedimiento, mientras no genere una ventaja sobre los demás oferentes."* En el caso que nos ocupa, se tiene que tal extremo (cuestionamiento acerca de la no presentación del presupuesto detallado de gastos de insumos y gastos administrativos), fue achacado en esta etapa recursiva, por lo que al momento de atenderse tal alegato, él mismo debió ser enmendado, de no haberse cumplido con este desde oferta. Conocida la información que consta en las ofertas presentadas y en las respuestas a la audiencia inicial concedida, se tiene que CSE, CIS, SECURE, SEVIN, VMA, lo que presentan con su oferta y/ o en su respuesta a la audiencia inicial, es un desglose porcentual del precio (hechos probados 2, 3, 4, 5 y 6) no así un presupuesto detallado que incluya la descomposición por cantidades de los gastos administrativos e insumos, omisión que no fue suplida por dichas empresas ante esta sede con la excepción del Consorcio Seguridad ALFA S.A., Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A., el cual aportó el detalle del equipo operativo o insumos y Gastos Administrativos correspondiente a los puestos de 24 , 9, 12 y 18 horas en su respuesta a la audiencia inicial, según consta a folios del 574 al 579 del expediente de apelación. Con la salvedad de dicho oferente, se tiene que la obligación referida no fue debidamente atendida en ninguna instancia, sino que CSE, CIS, SECURE SEVIN, VMA confunden la presentación de del desglose porcentual del precio con el presupuesto detallado, lo cual como se indicó, responde a contenidos diferentes. Así las cosas, se estima que la adjudicataria lleva razón en cuanto a que la oferta de la apelante incumple las disposiciones del artículo 26 del RLCA. En consecuencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 83 del RLCA, que dispone que serán declaradas fuera del concurso las ofertas que *"(...) incumplan aspectos esenciales de las*

bases de la licitación o sean sustancialmente disconformes con el ordenamiento jurídico”; se concluye que las ofertas presentadas por CSE, CIS, SECURE SEVIN, VMA resultan inelegibles y por ende todas ellas (con la salvedad de Alfa) no ostenta la posibilidad de resultar readjudicatarias en la licitación pública 2015LN-000003-63000. Por lo anterior se declara parcialmente con lugar el recurso del Consorcio González y Asociados en este extremo y en consecuencia se declaran sin lugar por falta de legitimación los recursos presentados por CSE, SECURE, SEVIN y VMA. **2) Sobre el puesto del coordinador establecido para el Nivel Central:** Señala el apelante que el punto 5 del cartel denominado Prestación del Servicio establece en uno de sus apartados que *“... En los puestos de vigilancia del Nivel Central, se requiere que la empresa mantenga un Coordinador permanente, que servirá de como el Enlace entre el Adjudicatario y el Encargado de la Supervisión del Contrato del Nivel Central del Ministerio de Salud. La figura del Coordinador no representa un puesto más de vigilancia, debe ser suplido como un recurso aportado por la empresa y sumado a sus costos de operación. El coordinador tendrá un horario de 6:00 am. a 6:00 p.m. de lunes a viernes, además se requiere que sea una persona con experiencia en coordinación y manejo de personal, ya que este debe ser el enlace con los 9 puestos que se manejan a Nivel Central y deberá contar con el mismo equipo que se solicita para todos los oficiales requeridos. Señala que este Coordinador debe desarrollar las siguientes funciones. Suplir los tiempos que utilizan los vigilantes para ingerir su alimentación. Suplir ausencias, llegadas tardías y cualquier otra circunstancia que amerite el cubrir el puesto de manera que no quede el puesto sin cubrir. En caso de presentarse algún incidente en donde algún funcionario de la Institución irrespete, no acate instrucciones u observaciones que le brinda el oficial de seguridad, este deberá de forma inmediata reportarlo al Coordinador para que este le informe al Encargado de la Supervisión del Contrato respectivo, de igual forma si algún oficial de vigilancia irrespete a los funcionarios del Ministerio, estos deberán reportarlo al Encargado de la Supervisión del Contrato. Dar soporte a los puestos que por alguna situación en particular sea necesario dar apoyo. Realizar rondas en los edificios con el fin de velar por la seguridad dentro de los mismos tanto en horas hábiles como no hábiles. Realizar y verificar el rol de los oficiales para los diferentes puestos del Ministerio en el Nivel Central. Verificar que los oficiales estén en los puestos y cumplan con los protocolos, así como verificar que no falte ninguno a cubrir el puesto. Mantener informados a los puestos sobre lineamientos o instrucciones que se generan...”* Al respecto manifiesta que el costo del

coordinador "...debe ser suplido como un recurso aportado por la empresa y sumado a sus costos de operación. El coordinador tendrá un horario de 6:00 am. a 6:00 pm. de lunes a viernes, además se requiere que sea una persona con experiencia en coordinación y manejo de personal, ya que este debe ser el enlace con los 9 puestos que se manejan a Nivel Central y deberá contar con el mismo equipo que se solicita para todos los oficiales requeridos ...". Señala el recurrente que las empresas CSE, SECURE, SEVIN, ALFA, y VMA, presupuestan los puestos en forma igual, cuando los puestos de la Zona Central tenían que tener una diferenciación en su costo al tener que distribuirse el costo del Coordinador Central en los puestos conocidos como Zona Central, lo cual constituye una clara violación a la norma trascrita y una inadecuada presupuestación que tendrá incidencia en la operatividad en la Zona Central y afectará la rentabilidad de esos puestos, porque las empresas se encuentran obligadas a dotar el Coordinador solicitado y sumar su costo a la operación. Indica que su representada fue la única que detalló el costo de este recurso y se indicó que se presupuestó en la categoría de trabajador calificado en virtud de la función que debe realizar (Coordinador) y conforme los criterios vertidos por la Contraloría General de la República de que cuando se solicita un puesto de Coordinador o Supervisor este debe ser costeadado en la categoría inmediata superior a la de los puestos cotizados, que para este caso es la de Trabajador semi calificado que es la asignada a los Guardas de Seguridad. Señala que la omisión de cargar en los puestos del nivel central la proporción del costo del Coordinador constituye una violación al cartel y debe conllevar la descalificación de las ofertas que lo incumplieron por no reflejar los verdaderos costos de la operación. Sobre este alegato **Alfa** indicó que el recurrente presenta la certificación emitida por un contador público autorizado que no es idóneo como prueba, siendo que señala erróneamente que tiene que cobrarse un oficial a tiempo completo con salario de coordinador, para efectos de brindar la coordinación que requirió el cartel, argumento que apunta falas por cuanto el propio cartel estableció que no se pretende la creación de un puesto más, sino que cada empresa debía considerar dentro de sus costos operativos lo que considerara necesario para cumplir con este punto, todo lo cual consta en el cartel de licitación en la cláusula 5. Prestación del Servicio. "*La figura del Coordinador no representa un puesto más de vigilancia, debe ser suplido como un recurso aportado por la empresa y sumado a sus costos de operación.*" Señala que en reiteradas resoluciones se ha indicado que los esquemas organizativos de una empresa no son aplicables a otra, razón por la cual el CPA es

improcedente en primera instancia por este error garrafal, ya que parte de una premisa que no es aplicable a sus representadas, ya que el costo de la coordinación se contempló en gastos administrativos. Sobre este tema **la Administración** no se manifestó. **Criterio de División:** El cartel de la contratación en su apartado Condiciones Técnicas Invariables, punto 5. Prestación del Servicio estableció lo siguiente respecto del Coordinador: *“En los puestos de vigilancia del Nivel Central, se requiere que la empresa mantenga un Coordinador permanente, que servirá de como el Enlace entre el Adjudicatario y el Encargado de la Supervisión del Contrato del Nivel Central del Ministerio de Salud. La figura del Coordinador no representa un puesto más de vigilancia, debe ser suplido como un recurso aportado por la empresa y sumado a sus costos de operación. El coordinador tendrá un horario de 6:00 a.m. a 6:00 p.m. de lunes a viernes, además se requiere que sea una persona con experiencia en coordinación y manejo de personal, ya que este debe ser el enlace con los 9 puestos que se manejan a Nivel Central y deberá contar con el mismo equipo que se solicita para todos los oficiales requeridos”*. Se tiene así, que el cartel no determina la forma específica en que las empresas debían presupuestar dicha figura, sea estableciendo el tipo de trabajador a utilizar o bien en cuales de los rubros que componen el precio debía estar incluida dicha figura. Ahora bien de conformidad con el artículo 177 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, el escrito de apelación deberá indicar con precisión la infracción sustancial del ordenamiento jurídico que se alega como fundamento de la impugnación, así como la obligación del apelante de aportar la prueba en que se apoye sus argumentaciones. Debe recordarse que en este tipo de acciones recursivas, no basta con que el apelante señale la supuesta existencia de un vicio en las ofertas, sino que además, se impone su deber de demostrarlo bajo una construcción objetiva y con vista en el propio expediente de la contratación, aspecto que en el presente caso no es realizado por el recurrente, pues se limita a indicar que la forma en la que presupuesta el coordinador para el Nivel Central en su oferta, utilizando la categoría de trabajador calificado, e indicando que éste debe ser costado en la categoría inmediata superior a la de los puestos cotizados, que para este caso es la de Trabajador semi calificado que es la asignada a los Guardas de Seguridad; es la correcta, sin que logre demostrar cómo ello es la única forma de presupuestar dicha coordinación. En este sentido, ha de advertirse que no puede pretender el apelante tener injerencia en lo que concierne a la aplicación de los costos internos de los demás oferentes, pues esto atañe a una característica autónoma e independiente, connatural a la libertad de

empresa y comercio, siendo también razonable comprender, que los porcentajes de gastos administrativos, bien pueden variar entre una y otra empresa, según mejores formas de organización y asignación de los recursos; o bien, niveles de eficiencia, consolidada experiencia o mística laboral, entre otros factores. Ha de advertirse, en cuanto a la afirmación que se hace, en el sentido que esta Contraloría General ha indicado que cuando se solicita un puesto de Coordinador o Supervisor, este debe ser costeadado en la categoría inmediata superior a la de los puestos cotizados, ello no es cierto por cuanto, este órgano contralor no define ni determina las categorías que deben utilizarse para los puestos de trabajo. Así las cosas, y dado que el apelante no logra demostrar que la forma en que los demás oferentes presupuestaron el Coordinador, genera un incumplimiento o vicio en sus ofertas, generando con ello una ausencia de fundamentación en este punto, se declarara sin lugar de este extremo del recurso. **3) Sobre las cartas de recomendación:** Señala el apelante que el cartel dispone respecto de las cartas de recomendación lo siguiente: *"...Se asignarán 02 puntos por cada carta de recomendación que la empresa presente hasta un máximo de 30 puntos. Únicamente se consideraran referencias comerciales que cumplan con lo siguiente: 1. Plazo mínimo de brindar el servicio: 6 meses en forma continua. Que correspondan a empresas o instituciones. No se aceptarán referencias brindadas a título personal. Para una misma empresa o instituciones para la cual se brinden servicios en distintas instalaciones, se considerará como una sola. Vigencia máxima de las recomendaciones será 6 meses, antes de la fecha de apertura de las ofertas. Nota: En el caso de que la carta de referencia comercial no cumpla con estos requisitos no se considerará para efectos de calificación de ofertas. Para calificar este aspecto el oferente deberá presentar referencias comerciales originales o en copia certificada por Notario Público y las mismas deberán cumplir con los siguientes requisitos: Indicar los datos de la empresa o institución que la brinda razón social, dirección y número telefónico. Indicar los datos de la persona que suscribe la referencia; nombre, número de cédula y puesto que desempeña. La referencia debe presentarse en papelería oficial de la empresa o institución que corresponde. Indicar con claridad, fecha de inicio y finalización del servicio. En el caso de que el servicio continúe prestándose momento de la presentación de ofertas, se tomará como fecha de finalización, la fecha de apertura de las ofertas. Brindar información sobre el tipo de trabajo realizado. Indicar el número de puestos contratados y el tipo de puesto. Indicar si el servicio fue recibido a satisfacción...."* Indica que en una segunda valoración de las cartas de

recomendación según el Oficio AT/010/2016 de fecha 15 de enero de 2016 la Jefatura de Transportes, establece una calificación de la experiencia de su representada en 28.86% de los 30 posibles y al respecto señala que el cartel establece con claridad que *"...se asignarán 02 puntos por cada carta de recomendación que la empresa presente hasta un máximo de 30 puntos..."*, por lo que si su representada presentó 21 cartas y el cartel señalaba 2 puntos por carta se les debió otorgar los 30 puntos correspondientes. Indica que al no tenerse claro el procedimiento que emplea el Ministerio para obtener el puntaje, donde se les descuenta 1.14% de la variable de calificación cartas de recomendación, hace que algunos competidores salgan beneficiados, porque tal descuento de puntos hace que lo superen en la calificación final sin justificación alguna. Sobre este punto, **el adjudicatario** CIS no se pronuncia. Por su parte, el otro **adjudicatario** CSE en su respuesta a la audiencia inicial, indicó que este es aspecto común de todas las apelaciones presentadas, siendo que si bien es un tema que le corresponderá a la Administración aclarar, hace ciertas consideraciones al respecto; entre ellas, señala que el sistema utilizado por el Ministerio no es oscuro, desconocido o secreto, siendo que la Administración en su oficio AT/023/2016 del 9 de febrero de 2016, da una clara explicación del formato mediante el cual se realizó la evaluación de las cartas de recomendación, que los oferentes sabían de antemano por el cartel, que las cartas de referencia debían cumplir con una serie de requisitos específicos, para que las mismas fueran consideradas válidas, por lo que al no cumplir con la información que va del punto "a" al "g" de los requisitos establecidos, se daría una descalificación. Indica que el sistema de calificación benefició a todos los oferentes, a la vez que respetó el principio de igualdad, siendo que todos los oferentes fueron medidos por las mismas condiciones, fueron revisados los mismos requisitos y calificados con la misma fórmula, por lo que no existe en realidad agravio Al respecto **la Administración** indicó en audiencia inicial lo siguiente: *"...La revisión se hizo bajo el siguiente método. Se asignarán 02 puntos por cada carta de recomendación que la empresa presente hasta un máximo de 30 puntos. Únicamente se consideraran referencias comerciales que cumplan con lo siguiente: 1.Plazo mínimo de brindar el servicio: 6 meses en forma continua. 2. Que correspondan a empresas o instituciones. No se aceptarán referencias brindadas a título personal. 3. Para una misma empresa o instituciones para la cual se brinden servicios en distintas instalaciones, se considerará como una sola. 4. Vigencia máxima de las recomendaciones será 6 meses, antes de la fecha de apertura de las ofertas. Nota: En el caso*

de que la carta de referencia comercial no cumpla con estos requisitos no se considerará para efectos de calificación de ofertas. Los anteriores puntos debían cumplirse en su totalidad para ser consideradas por lo que estos puntos se ven referenciados en las primeras 4 líneas de las tablas resumen. Para calificar este aspecto el oferente deberá presentar referencias comerciales originales o en copia certificada por Notario Público y/as mismas deberán cumplir con los siguientes requisitos: a. Indicar los datos de la empresa o institución que la brinda razón social, dirección y número telefónico. b. Indicar los datos de la persona que suscribe la referencia; nombre, número de cédula y puesto que desempeña. c. La referencia debe presentarse en papelería oficial de la empresa o institución que corresponde. d. Indicar con claridad, fecha de inicio y finalización del servicio. e. Brindar información sobre el tipo de trabajo realizado. f. Indicar el número de puestos contratados y el tipo de puesto. g. Indicar si el servicio fue recibido a satisfacción. Por tanto se verifica que se cumpla con los primeros 4 puntos, de cumplirse se hace la revisión de los puntos de la a. a la g. y se aplica una revisión de cumplimiento de cada uno de estos puntos, sin causar exclusión, como lo indica el artículo 83 anteriormente citado. Bajo los puntos anteriores no se condena la totalidad de los dos puntos, lo que se realiza es una verificación de información de la carta y con base en esto se determina la constante para los dos puntos y cada línea tiene una valoración. En ningún momento se indicó en el cartel que se iban a dar los dos puntos solo por presentar los documentos, así como tampoco se indicó que la evaluación iba a ser en números enteros. Estos argumentos se basan en suposiciones, en este caso los oferentes asumieron la evaluación, si en algún momento tenían dudas podían hacer una aclaración, como las que enviaron en varias oportunidades.” **Criterio de División:** Siendo que este tema fue abordado con anterioridad, a la hora de tratarse la legitimación de González, específicamente al desarrollarse lo señalado por Secure en contra de González y Asociados, y que en relación a la forma en que el Ministerio de Salud procedió a valorar las cartas de experiencia, se determinó que esta no se había ajustado al cartel, actuación que a su vez genera declarar la nulidad del acto de adjudicación dictado, para el punto en debate, se reitera el criterio vertido, en el cual se indicó que la Administración – en el ejercicio de su discrecionalidad – está facultada para introducir al sistema de evaluación los factores que considere relevantes en relación con el objeto que se licita, y que resulten ser una ventaja comparativa para la selección de la mejor oferta, enmarcados bajo parámetros técnicos o jurídicos, que permitan alcanzar el interés

público que se busca satisfacer. En el caso de marras, el pliego de condiciones estableció en su apartado “**METODOLOGIA DE EVALUACION Y CALIFICACION DE LAS OFERTAS ADMITIDAS AL CONCURSO PARA UNA EVENTUAL ADJUDICACIÓN**” lo siguiente: “Se tomarán en cuenta los siguientes elementos: a. Precio 40% b. Antigüedad de la empresa 30% c. Cartas de recomendación 30% (...) **c. Cartas de recomendación: 30%** Se asignarán 02 puntos por cada carta de recomendación que la empresa presente hasta un máximo de 30 puntos. Únicamente se consideraran referencias comerciales que cumplan con lo siguiente: 1. Plazo mínimo de brindar el servicio: 6 meses en forma continua. 2. Que correspondan a empresas o instituciones. No se aceptarán referencias brindadas a título personal. 3. Para una misma empresa o instituciones para la cual se brinden servicios en distintas instalaciones, se considerará como una sola. 4. Vigencia máxima de las recomendaciones será 6 meses, antes de la fecha de apertura de las ofertas. **Nota:** En el caso de que la carta de referencia comercial no cumpla con estos requisitos no se considerará para efectos de calificación de ofertas. Para calificar este aspecto el oferente deberá presentar referencias comerciales originales o en copia certificada por Notario Público y las mismas deberán cumplir con los siguientes requisitos: a. Indicar los datos de la empresa o institución que la brinda razón social, dirección y número telefónico. b. Indicar los datos de la persona que suscribe la referencia; nombre, número de cédula y puesto que desempeña. c. La referencia debe presentarse en papelería oficial de la empresa o institución que corresponde. d. Indicar con claridad, fecha de inicio y finalización del servicio. En el caso de que el servicio continúe prestándose momento de la presentación de ofertas, se tomará como “fecha de finalización”, la fecha de apertura de las ofertas. e. Brindar información sobre el tipo de trabajo realizado. f. Indicar el número de puestos contratados y el tipo de puesto. g. Indicar si el servicio fue recibido a satisfacción.” (Archivo 57. Versión final del cartel, páginas 30 a 32). Así, se tiene que la norma cartelaria establece que la forma para asignar el puntaje, es de 02 puntos por cada carta de recomendación que la empresa oferente presente hasta un máximo de 30 puntos, considerando únicamente las cartas de referencia comercial que cumplan con todos los requisitos, sin que conste en el expediente administrativo remitido, que dicha cláusula cartelaria haya sufrido modificación alguna. Conocidos los análisis técnicos emitidos mediante Oficios AT-010-2016 de fecha 15 de enero de 2016 y AT-012-2016 de fecha 19 de enero de 2016 (Archivo No. 122- Informe de análisis técnico (2) - Oficio AT-010-2016 y Archivo 124 - Ampliación de análisis técnico Oficio AT-012-2015, que constan en el

expediente electrónico remitido por la Administración), se tiene que el Ministerio de Salud procedió a evaluar las cartas de una manera distinta a la dispuesta en el cartel, asignando puntajes con números impares y hasta con decimales (a manera de ilustración en el oficio AT/010/2016 se observan puntajes asignados tales como 28.86, 29.43 y 28.29; mientras que en el oficio AT/012/2016, se asignan puntajes de 26.86, 28.86, 29.71, 29.43 y 28.29 (hecho probado 9), por lo que se considera que la Administración ha introducido un sistema de distribución y asignación de puntaje distinto al que se consolidó a nivel cartelario, actuación que atenta contra los principios de legalidad, seguridad jurídica, transparencia del procedimiento e igualdad, habida cuenta que la Administración se encuentra obligada a valorar las ofertas únicamente en relación con los términos y condiciones fijados en el cartel de la respectiva licitación, lo cual al no haber ocurrido provoca como se indicó anular el acto de adjudicación dictado, toda vez que el puntaje reconocido a las cartas incide directamente en las notas asignadas a las empresas oferentes y consecuentemente en el dictado del acto final de adjudicación. Por lo anterior, se declara parcialmente con lugar este extremo del recurso. **4)**

Sobre la insuficiencia en el rubro de mano de obra. La **apelante González y Asociados** alega que Alfa presenta para los puestos de 12, 18 y 24 horas, faltantes en el rubro de mano de obra. Al respecto **Alfa** indica que el recurrente, al ofrecer la prueba no logra demostrar ni desvirtuar los montos cotizados por su representada, como tampoco que su estructura de gastos operativos sea ruinosa. En relación con el tema de insuficiencia de mano de obra **la Administración** en su respuesta a la audiencia inicial señaló que hizo una prueba rápida en cada una de las empresas haciendo un comparativo y excluyendo la póliza de riesgos, la cual es una variable que determinó el monto mínimo a considerar tomando en cuenta el salario mínimo más un valor calculado de horas extra, vacaciones y se calculó el porcentaje de cargas sociales, se suma y se compara contra el valor reportado por las empresas, (sin tomar en cuenta el porcentaje de la póliza pero sí revisando que este porcentaje más el monto total no sobrepase lo ofertado por cada una de las empresas). Cada una se comparó y desde la perspectiva del análisis que se realizó no se encontró incumplimiento. **Criterio de División:** Sobre el punto en debate, mediante oficio DCA-1244 de fecha 13 de mayo de 2016 (visible a folios 1192 a 1193 bis del expediente de apelación), se solicitó criterio técnico al Equipo Gestión y Asesoría Interdisciplinario de la División de Contratación Administrativa, respecto del argumento de González y Asociados, mediante el cual se estableciera si el monto cotizado por

concepto de mano de obra por parte de Alfa, resulta suficiente para cubrir el monto mínimo requerido para dicho rubro en los puestos de 12 y 24 horas ofertados, de acuerdo a los horarios definidos cartelariamente. Una vez aplicado el modelo de costos, el Equipo Gestión y Asesoría Interdisciplinario (en adelante EGAI), mediante oficio DCA-1281 de fecha 18 de mayo del 2016, (que consta en formato digital, debidamente firmado, a folio 1218 del expediente de apelación), arribó a las siguientes conclusiones: para el puesto de 12 horas, el monto cotizado en el rubro de mano de obra es insuficiente para solventar el pago de salarios mínimos y cargas sociales. En relación con el puesto de 24 horas, determinó lo siguiente: “1.1 *Una vez aplicado el modelo de costos y tomando en cuenta los resultados obtenidos, se tiene que para un puesto de 24 horas, considerando la tarifa para riesgos del trabajo de 3,22%, el monto ofertado por **CONSORCIO SEGURIDAD ALFA** para el rubro de mano de obra, presenta una diferencia positiva por mes de ¢13.145,64 lo cual significa una diferencia de 0,59% con respecto del monto calculado. Por lo tanto, el monto cotizado en el rubro de mano de obra es suficiente para solventar el pago de salarios mínimos y cargas sociales. / 1.2 Al aplicar el modelo de costos y tomando en cuenta los resultados obtenidos, se tiene que para 2 puestos de 24 horas, considerando la tarifa para riesgos del trabajo de 3,22%, el monto ofertado por **CONSORCIO SEGURIDAD ALFA** para el rubro de mano de obra presenta una diferencia positiva mensual de ¢26.291,29, lo que significa un 0,59% con respecto del monto calculado. Por lo que, el monto cotizado en el rubro de mano de obra es suficiente para hacerle frente al pago de salarios mínimos y cargas sociales. (...)*”. De frente a las conclusiones emitidas por el EGAI en el oficio DCA-1281 de fecha 18 de mayo del 2016, Alfa mediante escrito de fecha 19 de mayo de 2016, que consta a folios 1245 a 1249 del expediente de apelación, cuestionó el esquema de trabajo considerado en el criterio vertido, indicando que para el puesto de 12 horas cuenta con dos oficiales de seguridad y que no considera el pago de horas extraordinarias. Dicho aspecto fue valorado por el EGAI mediante oficio DCA-1319 de fecha 23 de mayo del 2016, en el cual se indicó que al considerar el esquema de organización señalado por Alfa, da como resultado un monto de mano de obra más económico que el reflejado en el citado oficio No.DCA-1281, sin embargo indica que el monto de mano de obra ofertado mantiene la condición de insuficiencia para cubrir los salarios mínimos y cargas sociales antes señalada. Ahora bien sobre lo indicado, Alfa mediante escrito No. DP-ALFA-0393-2016, de fecha 24 de mayo de 2106 (visible a folio 1279 a 1281 del expediente de apelación), señala

que el criterio técnico vertido en el ya citado oficio DCA-1319, contempló para el puesto de 12 horas el pago de feriados, lo cual no fue requerido en el cartel para este puesto. Sobre este último punto cuestionado, ha de indicarse que aún en el supuesto de llevar razón Alfa, la misma no resulta elegible para los puestos de 12 horas. Lo anterior, de conformidad con lo indicado en el oficio DCA-1319, en relación con el esquema de organización para el puesto de 12 horas, en el que se indica lo siguiente: *“Con respecto del esquema de organización utilizado por el Consorcio ALFA para el puesto de 12 horas, esta instancia procede de oficio a señalar lo siguiente./ 1. El plan de trabajo que consta en la oferta presentada indica que se utilizará 1 oficial de 6:00 am a 6:00 pm de lunes a viernes para un total de 60 horas. / 2. En oficio DP-ALFA-0200-2016 del 14 de marzo como respuesta a la audiencia inicial, aporta estudio para confirmar su costo de mano de obra, en el cual a folio 587 del expediente de apelación indica la siguiente distribución de jornadas trabajo para ese puesto:*

DETALLE	HORAS POR SEMANA
SALARIOS FUNCIONARIOS	
Jornada de Lunes a Viernes de 6 a.m. a 2 p.m.	
Salario funcionario jornada completa diurna	40
Salario de funcionario para completar horario diurno (C.L.)	0
Jornada de Lunes a Viernes de 2 p.m. a 6 p.m.	
Salario funcionario jornada completa diurna	20
Salario de funcionario para completar horario diurna (C.L.)	0

De lo anterior se desprende que para el puesto de 12 horas está considerando 2 oficiales en jornada diurna, uno de 6 a.m. a 2:00 p.m. y otro oficial de 2:00 p.m. a 6:00 p.m., esquema que resulta distinto al indicado en el plan de trabajo aportado en su oferta. / 3. En oficio DP-ALFA-0325-2016 del 04 de mayo, remitido como respuesta a la audiencia especial del 3 de mayo, indica a folio 1088 del expediente de apelación que el esquema de organización es:

HORARIO	HORAS POR JORNADA						
	DO	DE	NO	NE	MO	ME	TOTAL
Lunes a Viernes de 6:00 a.m. a 2:00 p.m.	8	-	-	-	-	-	8
Lunes a Viernes de 2:00 p.m. a 6:00 p.m.	4	-	-	-	-	-	4
TOTAL DE HORAS POR SEMANA							60

Al respecto, si bien dicho esquema coincide con lo manifestado en la respuesta a la audiencia inicial, lo cierto es que se mantiene la inconsistencia señalada en el punto anterior, respecto del

plan de trabajo de oferta. / 4. En oficio DP-ALFA-0356-2016 del 10 de mayo, en respuesta a la audiencia especial del 9 de mayo, aporta plan de trabajo corregido, sin embargo, para el puesto de 12 horas, según lo indicado a folio 1175 del expediente de apelación, el esquema de organización se mantiene igual al del plan de trabajo original, es decir, 1 oficial de 6:00 am a 6:00 pm de lunes a viernes para un total de 60 horas. /Conviene indicar que el criterio vertido en nuestro oficio No. DCA-1281 contempló el esquema de organización que se desprende de su oferta, específicamente del plan de trabajo y que coincide con el plan de trabajo corregido – aportado en respuesta a audiencia especial- por el Consorcio ALFA, esto es 1 oficial para el puesto de 12 horas requerido. Sin embargo, en respuestas a la audiencia inicial y especial, Consorcio ALFA indica que ese mismo puesto será cubierto por 2 oficiales, por lo que no se considera el pago de horas extra. /En razón de lo expuesto, es criterio de esta instancia técnica que el Consorcio ALFA acredita durante el trámite de apelación un esquema de organización distinto al de oferta, que si bien ambos resultan ser formas posibles de organizarse y contemplan el mismo horario para cubrir el servicio, lo cierto es que se da un cambio en la cantidad de oficiales requeridos para dar el servicio de utilizar un esquema de trabajo u otro. La diferencia de utilizar un oficial o dos para el puesto de 12 horas, implica necesariamente que se varía la composición de las horas en cada jornada de trabajo –horas ordinarias y horas extraordinarias–, lo cual incide directamente en el costo de la mano de obra cotizada y por ende en el precio total cotizado. Lo anterior se evidencia con el resultado del costo mínimo de mano de obra determinado en el oficio No. DCA-1281 y el contenido en este oficio, el cual resulta inferior si se consideran 2 oficiales y no se incluye el pago de horas extra.” De esta forma, a partir de lo externado en el criterio técnico DCA-1319 se evidencia que existen una serie de cambios en el esquema de trabajo para el puesto de 12 horas de su oferta, y en la información que se aportó como respuesta a la audiencia inicial y a las audiencias especiales concedidas por este órgano contralor, en cuanto a la cantidad de oficiales y distribución de horas por jornada para atender dicho puesto, por lo que se denota que existen modificaciones de su propuesta original, siendo que la solicitud de información a cargo de esta Contraloría General, permitía aclaraciones más no una variación a la oferta, diferencias que representan cambios en la conformación de su esquema de trabajo, por cuanto ello implica necesariamente que se varía tanto la cantidad de oficiales como la composición de las horas en cada jornada de trabajo –horas ordinarias y horas extraordinarias–, lo cual incide directamente en el costo de

la mano de obra cotizada y por ende en el precio total cotizado, siendo el precio un elemento esencial que deviene inmodificable. Aunado a lo anterior, es importante destacar que la oferta se considera una sola, contemplada de manera integral, entendiéndose que todos los documentos presentados, entre ellos el plan de trabajo, deben ser consistentes entre sí, ya que son el respaldo del precio ofertado, por lo que una variación a su propuesta original - como la pretendida para este puesto de 12 horas -, implica una lesión a los principios que rigen en materia de contratación administrativa, tales como el principio de transparencia y buena fe del oferente. Tratándose del plan de trabajo, no obvia esta Contraloría, que el cartel establecía una autorización por parte del Ministerio respecto al plan de trabajo del adjudicatario, sin embargo cierto es, que dicho Plan formó a su vez parte de la oferta, debiendo él mismo guardar consistencia con el precio ofertado, ya que el costo de mano de obra se deriva del plan de trabajo. En conclusión, tratándose de la propuesta de Alfa, se tiene una modificación de su oferta específicamente en el esquema de organización respecto al puesto de 12 horas, cuya variación hace que el costo de mano de obra se modifique y por ende el precio cotizado de ella. Se tiene así que la modificación en el esquema de organización de oferta, conocido durante el conocimiento de este recurso, implica una variación en el costo de la mano de obra -, que a criterio de este órgano contralor, no solo causa inseguridad en punto al contenido económico de la oferta, sino que además atenta contra principios de transparencia, buena fe y seguridad, que debe imperar en las contrataciones, línea de pensamiento ya sostenida por esta Contraloría General en otros casos en que se han modificado documentos asociados a elementos esenciales de la oferta, entre ellos el precio, tal y como fue indicado en la resolución antes transcrita. Así, en lo que interesa, mediante Resolución R-DCA-178-2016 de las diez horas con treinta y ocho minutos del veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, se indicó: *“(...)para el caso en concreto, esta Contraloría General de la República ha notado que a través de todo el procedimiento de apelación, e inclusive en fase de evaluación ante la propia Administración licitante, la empresa recurrente ha venido modificando constantemente su tabla de pagos, pero sin que a criterio de este órgano contralor, haya llegado a fundamentar esos cambios de manera tal, que puedan tenerse por justificadas las variaciones realizadas, lo que le resta transparencia y seriedad a su oferta. Debe tenerse claro, que esta tabla de pagos permitía a la Administración conocer un precio global de cada uno de los ítems o rubros que por edificio eran necesarios incorporar en las obras, de tal manera que su debida claridad y*

exactitud son fundamentales para la fase de ejecución no solo para el control de los pagos, sino también para el reconocimiento de los respectivos reajustes, sin que sea posible aceptar, que esta tabla de pagos pueda ser diversamente manipulada y/o variada por un oferente a lo largo de un proceso de contratación, pues ello además de causar inseguridad en punto al contenido económico de la oferta, atenta contra principios de transparencia, buena fe y seguridad, que debe imperar en las contrataciones, postulados estos que funcionan en doble vía, es decir, tanto de la Administración hacia oferentes como a la inversa(...)". En consecuencia, siendo que la Región conocida como Nivel Central contempla entre otros, un puesto de 12 horas, de conformidad con lo señalado por la Administración en su oficio DFBS-UBS-0509-2016, que consta a folios 997 a 1008 del expediente de apelación y que el cartel establece que *"se admitirá la presentación de ofertas por Región, siempre y cuando se encuentren incluidos todos los ítems (puestos de vigilancia pertenecientes a una misma Región) de la misma Región (Ver Anexo 1)"* (Carpeta del expediente electrónico remitido, identificada con el número 57 – Versión final del cartel, página 8); se tiene que la oferta presentada por Alfa deviene inelegible para el Nivel Central. Por lo anterior, la oferta presentada por Alfa, se considera potencialmente elegible únicamente para los puestos de 24 horas, de conformidad con el criterio DCA-1281 de fecha 18 de mayo del 2016, y en consecuencia para aquellas regiones que se encuentren compuestas únicamente por puestos de 24 horas. **5) Otros. El apelante González y Asociados** refiere en su recurso a otros incumplimientos relacionados con empresas distintas a ALFA, siendo que de conformidad con lo resuelto en el punto *"1) Sobre la omisión de requisitos y condiciones cartelarias tales como aportar los detalles de gastos de insumos y gastos administrativos pedidos en el cartel"*, habiéndose declarado que las ofertas presentadas por CSE, CIS, SECURE SEVIN, VMA resultan inelegibles al no ostentar la posibilidad de resultar readjudicatarias en la licitación pública 2015LN-000003-63000, no se conocen dichos alegatos por carecer de interés, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 183 párrafo último, del RLCA.-----

III.- Sobre el recurso presentado por el Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A. a) Sobre la legitimación del apelante. La legitimación de la empresa fue cuestionada por varias empresas. De seguido se conoce lo dicho en su contra. **1) El apelante Sevin** se manifiesta acerca de la ruinosidad en el rubro de mano de obra, en contra de Alfa. Señala que Alfa presenta ruinosidad de la siguiente

manera: **a) Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Este.** Señala que de la línea 36 presenta una mano de obra excesiva; mientras que respecto a las líneas 82 a 85 se presenta una mano de obra ruinoso. Indica que para un puesto de 18 horas, con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.694.235,51, su condición de ruinoso lo es en un 5.80% (¢104.234,91). Respecto al puesto de 24 horas, indica que con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.987.328,46, su condición de excesiva lo es en un 0.94% (¢18.476,46). Para los dos supuestos, refiere a su prueba presentada, visible a folios del 000116 al 000118. **b) Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Occidente.** Señala que las líneas 34 y 35 presentan una mano de obra excesiva; mientras que respecto a las líneas 78 a 81 se presenta una mano de obra ruinoso. Indica que para un puesto de 18 horas, con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.694.235,51, su condición de ruinoso lo es en un 5.80% (¢104.234,91). Respecto al puesto de 24 horas, indica que con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.987.328,46, su condición de excesiva lo es en un 0.94% (¢18.476,46) Para los dos supuestos, refiere a su prueba presentada, visible a folios del 000098 al 000101. **c) Dirección Regional de Rectoría de la Salud Chorotega.** Señala que las líneas 15 y 16 presentan una mano de obra excesiva; mientras que respecto a las líneas 54 a 63 y 88 se presenta una mano de obra ruinoso. Indica que para un puesto de 18 horas, con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.694.235,51, su condición de ruinoso lo es en un 5.80% (¢104.234,91). Respecto al puesto de 24 horas, indica que con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.987.328,46, su condición de excesiva lo es en un 0.94% (¢18.476,46). Para los supuestos señalados, refiere a su prueba presentada, visible a folios 000102 al 000105. **d) Dirección Regional de Rectoría de la Salud Pacífico Central.** Señala que la línea 33 presenta una mano de obra excesiva; mientras que respecto a las líneas 70 a 77 y 89 se presenta una mano de obra ruinoso. Indica que para un puesto de 18 horas, con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.694.235,51, su condición de ruinoso lo es en un 5.80% (¢104.234,91). Respecto al puesto de 24 horas, indica que con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.987.328,46, su condición de excesiva lo es en un 0.94% (¢18.476,46). Para los dos supuestos, refiere a su prueba presentada, visible a folios del 000106 al 000109. **e) Dirección**

Regional de Rectoría de la Salud Huetar Norte. Señala que las líneas 48 a 53 y 86 presentan una mano de obra ruinoso. Indica que para un puesto de 18 horas, con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.694.235,51, su condición de ruinoso lo es en un 5.80% (¢104.234,91). Respecto al puesto de 24 horas, indica que con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.987.328,46, su condición de excesiva lo es en un 0.94% (¢18.476,46) Para los dos supuestos, refiere a su prueba presentada, visible a folios del 000110 al 000112. **f) Dirección Regional de Rectoría de la Salud Brunca.** Señala que la línea 22 presenta una mano de obra excesiva; mientras que respecto a las líneas 64 a 69 se presenta una mano de obra ruinoso. Indica que para un puesto de 18 horas, con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.694.235,51, su condición de ruinoso lo es en un 5.80% (¢104.234,91). Respecto al puesto de 24 horas, indica que con el monto mensual ofertado por la empresa para el rubro de mano de obra de ¢1.987.328,46, su condición de excesiva lo es en un 0.94% (¢18.476,46) Para los dos supuestos, refiere a su prueba presentada, visible a folios del 000113 al 000115. Por su parte, la empresa apelante Alfa en la respuesta a la audiencia inicial que le fue concedida, señala que los argumentos de SEVIN se resumen a tratar de establecer ruinosidad o excesividad de las demás plicas, para tratar de posicionarse como la oferta de menor precio, sin que hubiese realizado ejercicio alguno para demostrar su elegibilidad, ni la inelegibilidad de su oferta, siendo que la prueba aportada no resulta idónea para asegurar categóricamente ruinosidad. Indica que el CPA de SEVIN utiliza una póliza de 2.69% la cual no es aplicable a sus representadas, que para los puestos de 12 horas cotiza un solo trabajador y para los puestos de 18 horas cotiza para la jornada nocturna 10 horas, lo cual excede el límite máximo permitido en la legislación laboral, por lo que el CPA no arroja los costos reales. **Criterio de la División:** En virtud de los alegatos presentados por parte de Sevin en contra de la oferta de Alfa, se le solicitó a este último vía audiencia especial (folio 1009 del expediente de apelación), que aportara su esquema de organización para atender los puestos y horarios requeridos en el cartel, especificando de manera detallada la cantidad de horas y la respectiva jornada (diurna, mixta, o nocturna) que se consideró para cada uno de los puestos ofertados. Dicha audiencia fue atendida mediante escrito que corre a folios 1083 a 1092 del expediente de apelación. A partir de la respuesta se solicitó a la empresa, vía audiencia especial (visible a folio 1098 a 1099 del expediente de apelación) que de conformidad con el esquema de organización

presentado en atención a las audiencias especiales concedidas en fecha 03 y 04 de mayo del 2016, en el que se tiene que para los puestos de 18 horas, se establece los turnos de 02 p.m. a 10 p.m.; de 10 p.m. a 6 a.m. y de 6 a.m. a las 8 a.m., sin embargo en el plan de trabajo aportado con su oferta, se indica que para ese puesto se consideró un oficial de 23:00 a 8:00 horas y un oficial de 14:00 a 23:00 horas, lo cual no es coincidente con el esquema aportado con la respuesta a la audiencia, confirmara entonces si el esquema de distribución indicado en su oferta se refiere a dos jornadas nocturnas (6 horas ordinarias y tres extraordinarias), debiendo además indicar el esquema de rotación contemplado en su oferta para atender las horas extras que requiera ese puesto y caso contrario indicar, según su oferta, la distribución de las horas (ordinarias y extraordinarias) contempladas para ese puesto y cuál es el esquema de rotación previsto. Como respuesta, que consta a folios 1158 a 1191 del expediente de apelación, Alfa señaló que aclara que en el plan de trabajo por un error a la hora de digitar la distribución del horario de 18 horas, se reflejaron 4 horas extraordinarias, cuando lo correcto son dos extraordinarias y un oficial que cubre dos horas en jornada diurna, que finalmente son 4 horas pero dos como extras en el horario de 10 pm a 6 am y dos en jornada diurna ordinaria de 6am a 8am, siendo que estas dos horas ordinarias serán cubiertas por otro oficial, para no extender más allá de lo permitido por ley la jornada nocturna. Señala que se establece el horario de 18 horas de lunes a viernes de 2pm a 10 pm y 10pm a 8am, sábados, domingos y feriados, 24 horas, hasta las 8am del siguiente día hábil. A partir de la información consignada en su oferta y las respuestas a las audiencias especiales previamente referidas, respecto a los puestos de 18 horas, se tiene lo siguiente: **i)** Que en su oferta se aportó el Plan de Trabajo del cual se desprende que Alfa considera para cubrir ese servicio (18 horas), un oficial de las 14 a 23 horas y un oficial de las 23 a 08 horas (hecho probado 7). **ii)** Que en respuesta a la audiencia especial del 04 de mayo de 2016, que consta a folios 1088 a 1092 del expediente de apelación, se desprende que el esquema de organización para el puesto de 18 horas, es de un oficial de las 2:00 p.m. a 10:00 p.m; de las 10:00 p.m. a 6:00 a.m. y de 6:00 a.m a 8:a.m y **iii)** Que en respuesta a la audiencia especial del 09 de mayo de 2016, que consta a folios 1158 a 1191 del expediente de apelación, Alfa confirma que el esquema de organización para el puesto de 18 horas, es 2:00 p.m. a 10:00 p.m; de las 10:00 p.m. a 6:00 a.m. y de 6:00 a.m a 8:a.m. A partir de lo anterior, se tiene que existen una serie de cambios en la distribución de horas, para el puesto de 18 horas, que se observa desde su oferta y en la información que se

aportó como respuesta a las audiencias especiales concedidas por este órgano contralor, con lo cual se evidencian modificaciones de su propuesta original, siendo que la solicitud de información a cargo de esta Contraloría General, permitían aclaraciones más no una variación a la oferta, siendo que estas diferencias representan cambios en la conformación de su esquema de trabajo, por cuanto ello implica necesariamente que se varía la composición de las horas en cada jornada de trabajo –horas ordinarias y horas extraordinarias–, lo cual incide directamente en el costo de la mano de obra cotizada y por ende en el precio total cotizado, siendo el precio un elemento esencial que deviene inmodificable. Aunado a lo anterior, es importante destacar que la oferta se considera una sola, contemplada de manera integral, entendiéndose que todos los documentos presentados deben ser consistentes entre sí y son el respaldo del precio ofertado, por lo que una variación a su propuesta original implica una lesión a los principios que rigen en materia de contratación administrativa, tales como principio de transparencia y buena fe del oferente. Tratándose del plan de trabajo, no obvia esta Contraloría, que el cartel establecía una autorización por parte del Ministerio respecto al plan de trabajo del adjudicatario, sin embargo cierto es, que dicho Plan formó a su vez parte de la oferta, debiendo él mismo guardar consistencia con el precio ofertado, ya que el costo de mano de obra se deriva del plan de trabajo. En conclusión, tratándose de la propuesta de Alfa, se tiene una modificación de su oferta respecto al puesto de 18 horas. En consecuencia, siendo que las direcciones regionales cuestionadas por Sevin (Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Este, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Occidente, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Chorotega, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Pacífico Central, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Huetar Norte y Dirección Regional de Rectoría de la Salud Brunca) contemplan entre otros, uno o varios puestos de 18 horas, de conformidad con lo señalado por la Administración en su oficio DFBS-UBS-0509-2016, que consta a folios 997 a 1008 del expediente de apelación y que el cartel establece que “*se admitirá la presentación de ofertas por Región, siempre y cuando se encuentren incluidos todos los ítems (puestos de vigilancia pertenecientes a una misma Región) de la misma Región (Ver Anexo 1)*” (Carpeta del expediente electrónico remitido, identificada con el número 57 – Versión final del cartel, página 8); se tiene que la oferta presentada por el Alfa deviene inelegible para las direcciones regionales señaladas (Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Este, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Occidente, Dirección Regional de

Rectoría de la Salud Chorotega, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Pacífico Central, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Huetar Norte y Dirección Regional de Rectoría de la Salud Brunca), al no poder resultar adjudicatario en los puestos de 18 horas y por ende en la totalidad de líneas que conforman cada una de esas regiones. En virtud de lo anterior, aun cuando Sevin no apuntó cuestionamientos en contra de Alfa respecto a la Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Sur y Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Norte, la oferta de Alfa también deviene inelegible para las mismas, dado que como ya se indicó existen una serie de cambios en la distribución de horas, para el puesto de 18 horas, y siendo que las regiones mencionadas se componen de puestos de 18 horas al igual que las ya cuestionadas, debe darse el mismo tratamiento. Lo anterior, en el tanto se conoce, conforme a lo dispuesto por la Administración en su cartel, que *“se admitirá la presentación de ofertas por Región, siempre y cuando se encuentren incluidos todos los ítems (puestos de vigilancia pertenecientes a una misma Región) de la misma Región (Ver Anexo 1)”* (Carpeta del expediente electrónico remitido, identificada con el número 57 – Versión final del cartel, página 8).

2) El apelante Secure señala que Alfa presenta incumplimientos respecto a los requisitos que estableció el cartel para admitir las "Cartas de recomendación", ya que no todas sus cartas cumplieron a cabalidad con lo exigido por el cartel; de manera que en este caso, la Administración estaría otorgando a varios concursantes, puntuación que no corresponde a las pruebas que sometieron a concurso para la evaluación de sus ofertas. Indica que la Administración introdujo al concurso un sistema de distribución y asignación de puntaje distinto al cartelariamente establecido y consolidado para evaluar dicho factor, siendo que el puntaje asignado carece de fundamentación. Puntualmente cuestiona el puntaje obtenido por Alfa respecto a las cartas de experiencias presentadas, para lo cual aporta como prueba el Anexo 2 de su recurso. Además aporta un cuadro comparativo, en el cual indica se evidencia su mayor puntaje respecto a la oferta de Alfa, acreditando – según indica – su mejor derecho y aptitud para resultar adjudicatario, sin necesidad de ahondar en el hecho de si la oferta de Alfa incumple con los salarios mínimos y cargas sociales requeridos por la Administración para todos los puestos. Al respecto **Alfa** en su respuesta a la audiencia inicial indicó que ya se pronunció sobre el tema en su recurso de apelación, habiendo demostrado – según indica – la obtención del 30 % en experiencia. Agrega que el estudio de técnico aportado por Secure no ataca su oferta. Por su parte, **la Administración** señaló que para efectos de la asignación de

puntos en el factor de cartas de experiencia verificó el cumplimiento de los primeros cuatro puntos requeridos en la acreditación de la experiencia, y de cumplirse los mismos, se procedía a la revisión de los otros (identificados de la a. a la g.) Indica que no se condena la totalidad de los dos puntos, lo que se realiza es una verificación de información de la carta y con base en esto se determina la constante para los dos puntos y cada línea tiene una valoración. Apunta que no se indicó en el cartel que se iban a dar los dos puntos solo por presentar los documentos, así como tampoco se indicó que la evaluación iba a ser en números enteros.

Criterio de División: La forma en que la Administración asignó puntaje a las cartas de experiencia, ya ha sido abordado por este órgano contralor en la presente Resolución, habiéndose resuelto que dado que la Administración no valoró las cartas de experiencia, en apego al cartel, se declaraba la nulidad del acto de adjudicación dictado. En ese sentido se sostiene el criterio ya expuesto, en el cual se indicó que tal actuación por parte de la Administración resulta legalmente improcedente, ya que en aplicación de los principios de legalidad, seguridad jurídica, transparencia del procedimiento, e igualdad, la Administración se encuentra obligada a valorar las ofertas únicamente en relación con los términos y condiciones fijados en el cartel de la respectiva licitación, sin que en el cartel se haya dispuesto alguna forma para asignar porcentajes, a partir de la información que constaba en la carta aportada. Ello significa que la forma en la que se asignó el puntaje resulta ser un aspecto extracartelario. En virtud de lo anterior, y al sostenerse el criterio ya emitido, no se procede a conocer el fondo del alegato presentado por Secure en contra de Alfa (como tampoco se hizo en el mismo sentido señalado por Secure en contra de González y Asociados) puesto que, corresponderá a la Administración en la eventualidad de valorar una posible readjudicación, calificar nuevamente las cartas de experiencia que le hayan sido presentadas. Por otra parte, acerca del cuadro comparativo en el que se asigna un mayor puntaje respecto a Alfa, se tiene que el argumento en cuanto a un posible incumplimiento de los salarios mínimos y cargas sociales no es desarrollado (tal y como él mismo lo reconoce al señalar, que a partir de ese cuadro, no tiene “(...) *necesidad de ahondar en el hecho de si las ofertas #3, #4 y #5, también incumplieron con los salarios mínimos y cargas sociales ...*”, de forma tal que se está ante un alegato carente de fundamentación. Por lo anterior, se declara parcialmente con lugar este extremo del recurso. **3) El adjudicatario CIS** apunta tres omisiones respecto a la oferta de Alfa, a saber: **3a) Señala el apelante** que uno de los requisitos establecidos en el cartel eran las

visitas previas, indica que Alfa no presentó en forma oportuna las actas de visita al sitio subsanándolas con posterioridad. Considera que dicha oferta no debió ser elegible. **Alfa** no emitió ningún pronunciamiento. **Criterio de División:** Sobre el primer punto a efectos de analizar el alegato del adjudicatario, debemos partir de lo señalado en el cartel de la licitación, en tanto se estableció la obligación de participar de una visita guiada al lugar de las obras. Al respecto en el apartado de condiciones generales y especificaciones técnicas el cartel indica: “ (...) *Todo interesado en este concurso deberá obligatoriamente visitar los sitios donde se brindarán los servicios a contratar y que sean de su interés, lo cual se hará constar mediante oficio que expedirá el responsable de cada Unidad Organizativa que visite, la constancia deberá ser solicitada por cada empresa de seguridad interesada en brindar el servicio objeto de la presente contratación, la no presentación de la constancia que expida cada Unidad Organizativa, implicará la descalificación de su oferta, por lo que las mismas deberán adjuntarse a la oferta digital.*” Ahora bien, de lo expuesto y con ocasión del requerimiento cartelario, se tiene que la visita técnica tiene como propósito u objetivo que el potencial oferente tenga una visión más amplia de la contratación, lo cual coincide con lo resuelto en otras oportunidades por parte de esta Contraloría General de la República, al señalar que dicho incumplimiento se ha relativizado en la medida que por la naturaleza del condicionamiento, este debería dejarse bajo la responsabilidad y riesgo del propio oferente, sin que implique la necesaria exclusión de este, salvo que se logre demostrar su trascendencia en el particular procedimiento de contratación. Sobre el particular, mediante resolución R-DCA-085-2013 del catorce de febrero del 2013, siguiendo la misma línea de análisis, se indicó en lo de interés que “...*conviene precisar en primer término que este órgano contralor ha señalado sobre la visita al lugar o sitio en donde se ejecutará la contratación que: “[...] sin lugar a dudas ello permite a los oferentes conocer con mayor claridad el objeto contractual respecto del cual van a presentar sus ofertas y resguarda a la Administración de futuros reclamos por una cotización que no haya considerado detalles que sólo pueden ser apreciados en esa visita, pero que ello debería dejarse bajo la responsabilidad y riesgo del propio oferente y, no establecerse como una cláusula excluyente de la oferta si no se asiste a la visita programada, pues ello riñe con el principio de eficiencia y, en particular, con el mandato legal que ordena en el numeral 4, de la Ley de Contratación Administrativa, que ordena “en todas las etapas de los procedimientos de contratación” a hacer prevalecer el contenido sobre la forma y en este caso concreto, a*

formular cláusulas cartelarias que propicien la mayor conservación de ofertas. (...) El limitar la admisibilidad de la oferta a la asistencia a una visita que, en todo caso, el oferente podría hacer por su cuenta y riesgo se convierte en una limitación irrazonable, que lesiona la libre concurrencia de oferentes,...". (Ver en sentido la resolución No. R-DAGJ-578-2005 del 8 de setiembre del 2005, así como en sentido similar la resolución No. R-DCA-320-2007 de las nueve horas del seis de agosto del dos mil siete). Como puede apreciarse, la visita al sitio de las obras es un requisito cuyo cumplimiento se ha relativizado, en la medida que pueda ser asumido bajo cuenta y riesgo del oferente. Es cierto que la visita al sitio puede arrojar mayor claridad a los oferentes de las condiciones en que será ejecutada la contratación, pero en modo alguno esto impide que los oferentes asuman el riesgo de cotizar en tales condiciones pues en ningún momento se exigen del debido cumplimiento de la contratación. No podría entonces un oferente, luego pretender que se desconozcan incumplimientos de plazo o de especificaciones del objeto bajo el argumento de que no realizó la visita oportunamente y se le permitió cotizar en tales condiciones. Adicionalmente, se desprende de la resolución que en aplicación del principio de eficiencia debe permitirse como regla general, la participación sin la incorporación de este tipo de cláusulas que castigan con la exclusión al oferente que no realice la visita al sitio. Desde luego, bien podría acontecer que en un caso de excepción a esa regla exista una justificación de parte de la Administración, en donde claramente la no realización de esta visita podría resultar lesivo al interés público, pero lo cierto es que eso dependerá de cada caso en concreto y de la lectura de la propia Administración, lo cual en todo caso no ha sido demostrado en este procedimiento. En el caso bajo análisis se tiene que, ni la Administración licitante, ni la adjudicataria han demostrado la trascendencia o relevancia del incumplimiento mencionado, ni se ha acreditado tampoco la incidencia práctica que tendría el incumplimiento achacado por parte de la Administración a la empresa apelante. De esa forma, es criterio de este órgano contralor que el no haber realizado la visita al sitio donde se debe prestar el servicio en la fecha y hora programada, no tiene mayor trascendencia o incidencia práctica dentro de esta licitación tomando en consideración que el oferente asume bajo su riesgo propio el cotizar para el proyecto, en virtud de lo anterior la exclusión de la oferta de la empresa apelante por ese aspecto resulta improcedente. Por lo demás, de los argumentos y la prueba aportada por la empresa apelante, se desprende que ya se realizó la respectiva visita al lugar, con lo cual adicionalmente también se habría cumplido el requisito, aun y cuando su

incumplimiento no ameritaba la exclusión En razón de todo lo expuesto, lo procedente es declarar con lugar el este alegato del recurso interpuesto.(...)” En el caso bajo análisis, la apelante procedió de oficio a subsanar las cartas correspondientes a la visita al sitio de las Regiones Central Sur y Central Norte mediante oficio DP-ALFA-1098-2015 (hecho probado ocho) y esto lo reconoce la misma Administración al incluirla en el análisis AT-010-2016 de fecha 15 de enero de 2016 y AT-012-2016 para efectos de evaluación (hecho probado nueve), por ello, pese a que la Administración no justificó que fuese indispensable la visita guiada, Alfa cumplió con la visita al lugar de las eventuales obras, y por ello se da por cumplido el requisito que la adjudicataria echa de menos. Por lo anterior, se declara sin lugar este extremo del recurso. **3b)** Señala **el apelante** que las cartas de Alfa no cumplen con lo requerido para ser calificadas ni para obtener punto en este aspecto, ya que se vio obligada a tratar de subsanarlas, lo cual tampoco era procedente, por ser un aspecto de evaluación, del cual todos los oferentes tenían el mismo tiempo y la misma obligación de cumplir al momento de presentar la oferta, no después. Al respecto **Alfa** omitió pronunciarse. **Criterio de División:** La forma en que la Administración asignó puntaje a las cartas de experiencia, ya ha sido abordado por este órgano contralor en la presente Resolución, habiéndose resuelto que dado que la Administración no valoró las cartas de experiencia, en apego al cartel, se declaraba la nulidad del acto de adjudicación dictado. En ese sentido se sostiene el criterio ya expuesto en el cual se indicó que tal actuación por parte de la Administración resulta legalmente improcedente, ya que en aplicación de los principios de legalidad, seguridad jurídica, transparencia del procedimiento, e igualdad, la Administración se encuentra obligada a valorar las ofertas únicamente en relación con los términos y condiciones fijados en el cartel de la respectiva licitación, sin que en el cartel se haya dispuesto alguna forma para asignar porcentajes, a partir de la información que constaba en la carta aportada. Ello significa que la forma en la que se asignó el puntaje resulta ser un aspecto extracartelario. En virtud de lo anterior, y al sostenerse el criterio ya emitido, no se procede a conocer el fondo del alegato presentado por CIS en contra de Alfa, puesto que, corresponderá a la Administración, en la eventualidad de valorar una posible readjudicación, calificar nuevamente las cartas de experiencia que el hayan sido presentadas. Por lo anterior, se declara parcialmente con lugar este extremo del recurso. **3c)** Señala **el adjudicatario** CIS que se allana al análisis de costos mínimo de mano de obra realizado por la empresa González y Asociados, en virtud del cual Alfa incumple con la mano

de obra legal mínima requerida para esta contratación, con las cargas sociales y obligaciones de ley, así como que no cumple con el requisito cartelario de destacar un coordinador en la zona central. Al respecto **Alfa** omitió pronunciarse. **Criterio de División:** Sobre este punto, CIS manifiesta “*allanarse*” al estudio de costos que fue presentado por González y Asociados, lo cual no deviene en prueba alguna que respalde su argumento, en otras palabras su alegato se encuentra ayuno de fundamentación. En este sentido, el adjudicatario gozó del mismo plazo procesal que los apelantes para interponer sus alegatos con la respectiva prueba, sin que procede el “allanamiento” alegado. Por lo anterior, se declara sin lugar este punto. Sin perjuicio de lo anterior, este órgano contralor, según se desarrolla en esta Resolución, conoció y resolvió lo apuntado por González y Asociados en su recurso. **b) Sobre el fondo de su recurso.** Varios son los temas desarrollados por el recurrente. De seguido, el detalle de sus alegatos. **1) Sobre las cartas de experiencia.** Señala el **apelante** que mediante oficio AT/012/2016, sin mediar motivación, justificación y explicación alguna, la Administración le otorgó un puntaje para las cartas de experiencia de 26.86%, sin que se pueda determinar por qué obtuvo dicho puntaje. Señala que ante esta falta de fundamentación del acto preparatorio de recomendación técnica y ante la imposibilidad de ejercer su defensa, revertiendo la carga de la prueba considera que le corresponden los 30 puntos y no los 26 que la Administración le otorga en cartas de experiencia, siendo que su representada cuenta con las cartas necesarias para hacerse de los 30 puntos totales, ya que el requisito señala que se otorgan 2 puntos por carta, sin que sea lógico que se otorgue un puntaje inferior. Al respecto **la Administración** señaló que para efectos de la asignación de puntos en el factor de cartas de experiencia verificó el cumplimiento de los primeros cuatro puntos requeridos en la acreditación de la experiencia, y de cumplirse los mismos, se procedía a la revisión de los otros (identificados de la a. a la g.). Indica que no se condena la totalidad de los dos puntos, lo que se realiza es una verificación de información de la carta y con base en esto se determina la constante para los dos puntos y cada línea tiene una valoración. Apunta que no se indicó en el cartel que se iban a dar los dos puntos solo por presentar los documentos, así como tampoco se indicó que la evaluación iba a ser en números enteros. **Criterio de División:** Siendo que este tema fue abordado con anterioridad, a la hora de tratarse la legitimación de González y Asociados, específicamente al desarrollarse lo señalado por Secure en contra de González y Asociados, y que en relación a la forma en que el Ministerio de Salud procedió a valorar las cartas de experiencias, se determinó

que esta no se había ajustado al cartel, actuación que a su vez genera declarar la nulidad del acto de adjudicación dictado, para el punto en debate, por lo que se reitera el criterio vertido, en el cual se indicó que la Administración – en el ejercicio de su discrecionalidad – está facultada para introducir al sistema de evaluación factores que considere relevantes en relación con el objeto que se licita, y que resulten ser una ventaja comparativa para la selección de la mejor oferta, enmarcados bajo parámetros técnicos o jurídicos, que permitan alcanzar el interés público que se busca satisfacer. En el caso de marras, de conformidad con el pliego de condiciones, Apartado “METODOLOGIA DE EVALUACION Y CALIFICACION DE LAS OFERTAS ADMITIDAS AL CONCURSO PARA UNA EVENTUAL ADJUDICACIÓN”, se tiene que la norma cartelaria establece que la forma para asignar el puntaje, es de 02 puntos por cada carta de recomendación que la empresa oferente presente hasta un máximo de 30 puntos, considerando únicamente las cartas de referencia comercial que cumplan con todos los requisitos, sin que conste en el expediente administrativo remitido, que dicha cláusula cartelaria haya sufrido modificación alguna. Conocidos los análisis técnicos emitidos mediante Oficios AT-010-2016 de fecha 15 de enero de 2016 y AT-012-2016 de fecha 19 de enero de 2016 (Archivo No. 122- Informe de análisis técnico (2) - Oficio AT-010-2016 y Archivo 124 - Ampliación de análisis técnico Oficio AT-012-2015, que constan en el expediente electrónico remitido por la Administración), se tiene que el Ministerio de Salud procedió a evaluar las cartas de una manera distinta a la dispuesta en el cartel, asignando puntajes con números impares y hasta con decimales, por lo que se considera que la Administración ha introducido un sistema de distribución y asignación de puntaje distinto al que se consolidó a nivel cartelario, actuación que atenta contra los principios de legalidad, seguridad jurídica, transparencia del procedimiento e igualdad, habida cuenta que la Administración se encuentra obligada a valorar las ofertas únicamente en relación con los términos y condiciones fijados en el cartel de la respectiva licitación, lo cual al no haber ocurrido provoca anular el acto de adjudicación dictado, toda vez que el puntaje reconocido a las cartas incide directamente en las notas asignadas a las empresas oferentes y consecuentemente en el dictado del acto final de adjudicación. Por lo anterior, se declara parcialmente con lugar este extremo del recurso. **2) Otros.** El apelante ALFA refiere en su recurso a incumplimientos de otras plicas, siendo que al haberse declarado inelegibles las ofertas presentadas por CSE, CIS, SECURE SEVIN, VMA no se conocen

dichos alegatos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 183 párrafo último, del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.-----

IV. De oficio. En virtud de lo resuelto y siendo que la oferta de González y Asociados queda inelegible para las regiones que comprendan puestos de 18 horas y elegible para las direcciones de Nivel Central y Huetar Caribe y que Alfa resulta inelegible para las regiones que comprendan puestos de 12 y 18 horas y resulta elegible respecto a los puestos de 24 horas, queda bajo la exclusiva responsabilidad de esa Administración, valorar una posible readjudicación considerando que no hay ofertas elegibles para los 92 puestos que comprenden la totalidad de regiones que abarcan el país. Ahora bien, de optar por la readjudicación, deberá observar lo siguiente: **i)** Las normas aplicables para la readjudicación dispuestas por la LCA y su RLCA; **ii)** Correr nuevamente el sistema de evaluación, debiendo calificar las cartas de experiencia, tal y como se estableció en el cartel, esto es asignar dos puntos por cada carta presentada que cumpla con los términos y condiciones fijados en el cartel, debiendo valorar si con la interposición de los recursos se presentó algún tipo de subsanación y **iii)** Siendo que el Ministerio ha reconocido que en relación con el tema del uso de los radios de comunicación y el contar con la debida autorización de la autoridad competente para el uso de frecuencias, es un aspecto de responsabilidad de las empresas que participan en este concurso, al formar ello parte de la normativa que deben cumplir para poder dar el servicio, deberá verificar su cumplimiento por parte de las oferentes elegibles, previo a una posible readjudicación, en virtud del mismo vínculo señalado entre dicho cumplimiento y el objeto a contratar. Finalmente, ha de indicarse que aun cuando ciertos apelantes refirieron en sus escritos a las empresas Securitas y Valverde Huertas, no se hizo mención de las mismas en los resúmenes de los alegatos, dado que estas fueron declaradas inelegibles por parte de la Administración de manera previa al dictado de la adjudicación (hecho probado 10) que hoy se impugna y que ninguna de ellas acudió ante esta sede en fase recursiva.-----

POR TANTO

De conformidad con lo previsto en el artículo 182 de la Constitución Política, 85, 86 y 90 de la Ley de Contratación Administrativa, y 176 177,178,182 y 183 de su Reglamento **se resuelve:**

1) Declarar sin lugar, los recursos de apelación interpuestos por **CSE Seguridad S.A., Servicio de Cuido Responsable SECURE S.A.. Seguridad y vigilancia SEVIN Limitada y Consorcio VMA-VMA Comercial** conformado por Servicios Vargas Mejías S.A y VMA

Comercial e Industrial de San José S.A., y **2) Declarar parcialmente con lugar, los recursos de apelación** presentados por **Corporación González y Asociados Internacional y Consorcio Seguridad ALFA S.A, Servicio Monitoreo Electrónico ALFA S.A. y Seguridad ALFA S.A.**, todos presentados en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Pública 2015LN-000003-63000**, “Servicio de Vigilancia y Seguridad” promovida por el Ministerio de Salud, **acto el cual se anula. 3)** 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

Édgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

Estudio y Redacción: Carolina Cubero Fernández y Andrea Serrano Rodríguez
 CCF/ASR/LMCHA/MRM/PUS

NN: 07150 (DCA-1418-2016)

NI: 4628, 4646, 4653, 4669, 4714, 4884, 4961,5256, 76537761, 7813, 7809, 7814, 7824, 7828, 7825, 7952, 7991, 10709, 11008, 11059, 11055, 11090, 11033,11041, 11696, 11912, 12130, 12151, 12152, 12580, 12597, 12601, 13166, 13487, 13888, 14635, 14591,14653 14683, 14763, 14738, 14741, 14742, 14748

Ci: Archivo central

G: 2015003143-3