

## R-DCA-0108-2017

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.** División de Contratación Administrativa. San José, a las catorce horas del veinte de febrero del dos mil diecisiete.-----

**Recurso de apelación** interpuesto por la empresa **J W INVESTIGACIONES SOCIEDAD ANÓNIMA**, en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Pública No. 2016LP-000001-01**, promovida por la **MUNICIPALIDAD DE CURRIDABAT**, para la “*Contratación de servicios de vigilancia privada para la Municipalidad de Curridabat*”, acto de adjudicación recaído a favor la empresa **SERVICIOS ADMINISTRATIVOS VARGAS MEJÍAS SOCIEDAD ANÓNIMA**, por un monto de **¢237.071.893,98**.-----

### RESULTANDO

**I.** Que la empresa J W Investigaciones Sociedad Anónima interpuso recurso de apelación ante este órgano contralor el seis de febrero del dos mil diecisiete, en contra del acto de adjudicación de la licitación pública No. 2016LN-000001-01 tramitada por la Municipalidad de Curridabat.-----

**II.** Que mediante el auto de las ocho horas veinticuatro minutos del nueve de febrero del dos mil diecisiete, se solicitó a la Municipalidad de Curridabat el expediente administrativo del concurso No. 2016LN-000001-01; el cual fue remitido mediante certificación emitida por el Secretario del Concejo Municipal, del diez de febrero del dos mil diecisiete.-----

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

### CONSIDERANDO

**I. HECHOS PROBADOS:** Con vista en el expediente administrativo de la Licitación Pública No. 2016LN-000001-01 se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que la Municipalidad de Curridabat tramitó e invitó a todos los interesados a participar en la Licitación Pública No. 2016LN-000001-01 para la “*Contratación de servicios de vigilancia privada para la Municipalidad de Curridabat*” (folio 0000031 del expediente administrativo de licitación). **2)** Que para el objeto contractual requerido por la Administración se recibieron las siguientes ofertas:

EMPRESA	PRECIO
CSE SEGURIDAD SOCIEDAD ANÓNIMA	¢242.124.773,82
SEVIN SEGURIDAD Y VIGILANCIA LIMITADA	¢240.544.800,00
AGENCIA VALVERDE HUERTAS SOCIEDAD ANÓNIMA	¢240.329.249,39
MOORE & SATANHL	¢19.982.000,00 (mensual)
CONSORCIO INFORMACIÓN Y SEGURIDAD SOCIEDAD ANÓNIMA	¢245.496.718,44

SEGURIDAD ALFA SOCIEDAD ANÓNIMA	¢239.230.641,32
SERVICIOS ADMINISTRATIVOS VARGAS MEJÍAS SOCIEDAD ANÓNIMA	¢237.071.893,98
J W INVESTIGACIONES SOCIEDAD ANÓNIMA	¢235.085.939,98

(folios 0000092 al 0000094 del expediente administrativo de licitación). **3)** Que el cinco de enero del dos mil diecisiete, en oficio No. DAM-0003-01-2017, el Director Administrativo de la Municipalidad de Curridabat remitió a la Proveduría Municipal el análisis, evaluación y recomendación de las ofertas, realizado conforme a la metodología de evaluación definida en el Cartel de la licitación pública No. 2016LN-00001-01, por lo que se verificó inicialmente el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales, determinándose lo siguiente:

EMPRESA	ELEGIBILIDAD	INCUMPLIMIENTOS
1. CSE Seguridad Sociedad Anónima	Oferta Inadmisible	3.22, 3.33.
2. SEVIN Seguridad y Vigilancia Limitada	Oferta Inadmisible	1.3, 3.4, 3.23, 3.32, 3.33, 3.34 y 3.35.
3. Agencia Valverde Huertas Sociedad Anónima	Oferta Inadmisible	1.3, 3.0, 3.2, 3.3, 3.4, 3.22, 3.32, 3.33, 3.34 y 3.35.
4. MOORE & SATANHL	Oferta Inadmisible	1.3, 1.4, 1.5, 1.9, 1.10, 1.14, 1.20, 3.4, 3.5, 3.6, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14, 3.15, 3.16, 3.17, 3.18, 3.19, 3.20, 3.21, 3.22, 3.23, 3.24, 3.25, 3.26, 3.27, 3.28, 3.29, 3.30, 3.31, 3.32, 3.33, 3.34, 3.35, 3.37 y 4.2.
5. Consorcio Información y Seguridad Sociedad Anónima	Oferta Inadmisible	1.4, 3.4, 3.33 y 3.35.
6. Seguridad Alfa Sociedad Anónima	Oferta Inadmisible	1.14, 3.3, 3.34, 3.22.
7. Servicios Administrativos Vargas Mejías Sociedad Anónima	Oferta Admisible	Cumple con todos los requisitos.
8. J W Investigaciones Sociedad Anónima	Oferta Inadmisible	3.0, 3.2, 3.1, 3.4, 3.13, 3.16, 3.22, 3.32, 3.33, 3.35 y 3.37.

Por lo tanto, en virtud de que la oferta No. 7 cumplió con todos los requisitos exigidos en el cartel, se recomendó su adjudicación del objeto contractual (folio 0001511 del expediente administrativo de licitación). **4)** Que el nueve de enero del dos mil diecisiete el Proveedor de la Municipalidad de Curridabat le requirió al Alcalde solicitar ante el Concejo Municipal acto de adjudicación para la licitación pública No. 2016LN-000001-01 según recomendación brindada

por el Director Administrativo en el oficio No. DAM-003-01-2017, a la empresa SERVICIOS ADMINISTRATIVOS VARGAS MEJÍAS SOCIEDAD ANÓNIMA debido a que cumplía con todos los requerimientos técnicos y la experiencia necesaria para ejecutar el objeto de contratación estipulado en el cartel (folios 0001518 al 0001520 del expediente administrativo de licitación). **5)** Que el Concejo Municipal de Curridabat, en la sesión Extraordinaria No. 18-2017 del dieciséis de enero del dos mil diecisiete, en los acuerdos 3 y 4 determinó con base en la recomendación técnica brindada en oficio No. DAMC-003-01-2017 de la Dirección Administrativa, la adjudicación de la Licitación Pública No. 2016LN-000001-01 para la “Contratación de servicios de vigilancia privada para la Municipalidad de Curridabat”, a favor de la empresa Servicios Administrativos Vargas Mejías por un monto anual de ₡237.071.893.98, en virtud de que la oferta que cumplió con todos los requisitos y resultó como ganadora (folio 0001522 del expediente administrativo de licitación). **6)** Que el veintitrés de enero del dos mil diecisiete se publicaron en La Gaceta No. 16 los acuerdos 3 y 4 del Concejo Municipal tomados en la sesión Extraordinaria No. 18-2017 del dieciséis de enero del dos mil diecisiete (folio 0001527 del expediente administrativo de licitación).-----

**II. SOBRE LA LEGITIMACIÓN DEL APELANTE:** Manifiesta el **apelante** que la Municipalidad de Curridabat en el análisis efectuado respecto de las ofertas presentadas para la licitación pública No. 2016LN-000001-01 “(...) *no permitió ni solicitó que los requisitos que eran subsanables, se subsanaran dentro del plazo razonable...*” por lo que las ofertas no se convertían en inelegibles, siendo que la única oferta a la que se le permitió la subsanación fue a la empresa adjudicada Servicios Administrativos Vargas Mejías Sociedad Anónima, a quien se le permitió subsanar defectos que la declaraban inelegible; por lo tanto consideró que si a esa empresa se le permitió la subsanación, se debió solicitar a todas las empresas oferentes las subsanaciones correspondientes. Señala además que los requisitos por los cuales su oferta fue excluida eran “(...) *completamente subsanables, no se encuentran dentro de la puntuación para la adjudicación, por lo que la administración solicitar las subsanaciones correspondientes...*”. Adicional a lo anterior, señala el recurrente que al permitírsele a la empresa adjudicada la subsanación de su oferta una vez realizada la apertura de las ofertas, se le brindó una ventaja indebida debido a que a su parecer, la oferta presentada por Servicios Administrativos Vargas Mejías Sociedad Anónima debió ser excluida al igual que sucedió con las restantes ofertas presentadas; y por lo tanto considera que la Municipalidad debió “(...) *realizar una notificación para la subsanación de dichos requisitos y no utilizarlos para la exclusión de las ofertas.*”. Adicional a lo anterior, fundamentó el recurso presentado en la falta de elaboración de un estudio de razonabilidad de precios, de

manera que al ser su oferta la de menor precio, no había causal para excluirla. Por lo anterior, considera el apelante que la Administración quebrantó los principios de eficiencia, legalidad, transparencia, buena fe, igualdad y libre competencia. **Criterio de la División:** De conformidad con los numerales 86 de la Ley de Contratación Administrativa y 178 de su Reglamento, esta Contraloría General posee un plazo de diez días hábiles para referirse respecto de la admisibilidad del recurso de apelación planteado para su conocimiento, en el que deberá resolver respecto de la procedencia en cuanto al fondo, o bien, de su rechazo de plano por inadmisibile o por improcedencia manifiesta. En línea de lo anterior, el artículo 186 del citado Reglamento estipula que: *“El recurso de apelación será rechazado de plano por improcedencia manifiesta (...) Cuando el apelante no logre acreditar su mejor derecho a la adjudicación del concurso, sea porque su propuesta resulte inelegible o porque aún en el caso de prosperar su recurso, no sería válidamente beneficiado con una eventual adjudicación, de acuerdo con los parámetros de calificación que rigen el concurso. Debe entonces el apelante acreditar en el recurso su aptitud para resultar adjudicatario.”*. Lo anterior implica que el recurrente debe acreditar con su gestión que en caso de prosperar el recurso, puede resultar válidamente adjudicado del proceso de compra pública en caso de anularse la adjudicación impugnada. En el caso bajo análisis, el Concejo Municipal de Curridabat, promovió la contratación de servicios de vigilancia privada para diversas instalaciones propiedad de ese municipio (ver hecho probado 1) para lo cual se recibieron un total de ocho ofertas (ver hecho probado 2) dentro de ellas la oferta presentada por la empresa apelante. Mediante el oficio No. DAM-003-01-2017 de fecha cinco de enero del dos mil diecisiete, emitido por el Director Administrativo de ese gobierno local, el Concejo Municipal determinó la adjudicación de la licitación pública No. 2016LN-000001-01 a favor de la empresa Servicios Administrativos Vargas Mejías Sociedad Anónima (hecho probado 3), lo anterior debido a que de la evaluación de las ofertas presentadas únicamente la oferta de esa empresa cumplía con los requisitos solicitados en el cartel, siendo la mejor oferta y ganadora del concurso (ver hecho probado 5 y 6). En ese sentido, debe considerarse que una vez determinada la admisibilidad de las ofertas, el cartel del concurso dispuso que la adjudicación sería por precio como único criterio de evaluación, de manera que resultaría adjudicada aquella oferta que presentara menor precio una vez verificado el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales (ver folio 0000047 del expediente administrativo). Ahora bien, según indica el oficio No. DAM-003-01-2017 de previa cita, del análisis efectuado a las ocho ofertas presentadas para la contratación pública bajo análisis se determinó en lo que respecta a la oferta presentada por la empresa J W Investigaciones Sociedad Anónima, que no se aportaron varios documentos

requeridos por el cartel en la cláusula 3, en concreto los requeridos en los puntos 3.0, 3.2, 3.1, 3.4, 3.13, 3.16, 3.22, 3.32, 3.33, 3.35 y 3.37 (ver hecho probado 3 y 4), los cuales cotejados con el cartel del concurso corresponden a los siguientes aspectos:

<b>DOCUMENTO REQUERIDO</b>	<b>CLÁUSULA</b>	<b>OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN</b>
Certificaciones vigentes con no más de un mes emitidas, para confirmar que la empresa se encuentre registrada según la Ley No. 8395.	3.0 y 3.2	No cumple con el requisito.
Los agentes de la empresa deben estar debidamente inscritos en la Dirección de Servicios de Seguridad Privada del Ministerio de Seguridad.	3.1	No cumple con los agentes inscritos, no aportó documentación Control PAS.
Adjuntar tres cartas de empresas donde haya brindado servicios iguales o similares a los requeridos en el cartel.	3.4	No cumple con los diez años mínimo solicitados en las tres cartas.
La emisión de las cartas de recomendación no debe ser mayor a tres meses desde el día de la apertura de las ofertas.	3.4	No cumple con el requisito.
Solo se considerará una carta por institución.	3.4	Solo se consideró una carta proveniente de la Caja Costarricense del Seguro Social. No cumple con el requisito.
El oferente deberá indicar cuál será la forma y frecuencia de la supervisión, así como forma y regularidad que hará para entregar la información y método de trabajar cada oficial en cada puesto.	3.13	No cumple, es general, por cada puesto.
Deberá presentar fotocopia certificada ante notario público del permiso de portación de armas y/o carnet de seguridad privada emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, de cada uno de los oficiales.	3.16	No cumple con el requisito.
Plan de contingencia de seguridad y vigilancia respecto de que hacer en caso de robo, asalto, incendio, inundación, movimiento sísmico o terremoto.	3.22	No cumple con el requisito.
Tener en práctica programas de responsabilidad social, para lo cual deberá aportar los planes y programas.	3.32	No cumple con el requisito.
Disponer de aulas propias de capacitación, así como instructores capacitados, certificados por el INA y el Ministerio de Seguridad Pública.	3.33	No cumple con el requisito.

Disponer con un equipo de respuesta armada, para lo que debe presentar el programa curricular de capacitación.	3.35	No cumple con el requisito.
Remitir certificación emitida por el Consejo Nacional de Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	3.37	No cumple con el requisito.

(Folios 0001504 al 0001508 del expediente administrativo y hecho probado 3). De conformidad con lo anterior, la empresa apelante señaló en su recurso que la Administración Licitante no le permitió subsanar su oferta, ni le notificó la posibilidad de subsanarla, de manera tal que se impidiera que su oferta fuera excluida. De esta forma, esta Contraloría General entiende que la empresa recurrente acepta el incumplimiento de los requisitos señalados en la recomendación técnica brindada por el Director Financiero de la Municipalidad licitante, los cuales en modo alguno está discutiendo sino que estima que son susceptibles de ser subsanados. Sobre el particular, estima este órgano contralor que en el caso no solo no se ha examinado ninguno de los incumplimientos que se refieren en el análisis ya citado, sino que tampoco se aportó con el recurso la información que permita verificar el cumplimiento de los aspectos cuya falta de subsanación reclama la empresa en su recurso. De esa forma, considera este órgano contralor que en el recurso presentado se echa de menos por parte del apelante la prueba pertinente que acredite que su oferta cumple con los requisitos solicitados en el cartel y con ello se logre también demostrar su elegibilidad en los términos del numeral 188 del Reglamento precitado, dado que es insuficiente alegar únicamente que su oferta resulta ser la mejor al presentar el precio más bajo, en tanto fue declara inelegible en sede administrativa. Al respecto, le corresponde al apelante, en los términos del numeral 188 inciso b), acreditar ante esta sede que los requisitos aparentemente incumplidos en su oferta eran subsanables, pero sobre todo remitir la documentación que reclama como no subsanada. Sobre este tema indicó este órgano contralor en la resolución R-DCA-229-2006 del dieciocho de mayo de dos mil seis: *“(...) Para la interposición de un recurso de apelación debe demostrar la firma recurrente que si eventualmente el acto de adjudicación fuera anulado por esta Contraloría General, le correspondería a ella la readjudicación, por haberse acreditado que su oferta no presenta incumplimiento grave alguno con respecto al pliego y que su puntuación aventajaría la obtenida por la adjudicataria o alguna otra oferta también elegible, lo que confirmaría que resultaría la única ganadora del concurso. Por otro lado, el artículo 95 del Reglamento General de Contratación Administrativa dispone que el recurrente debe acreditar su legitimación para apelar, de lo contrario, este Despacho se vería imposibilitado, en el examen que obligatoriamente debe realizar, para no incurrir en una nulidad por la nulidad misma cuando en realidad la recurrente no contaba con posibilidad de resultar readjudicataria, con las consecuencias que ello*

conllevaría para el interés público al dilatarse la ejecución de contratos de gran envergadura como el de la especie (ver RSL 409-99 de las 15:30 horas del 21 de setiembre de 1999). En el caso particular, la recurrente no cumplió el requerimiento en comentario, pues no realizó un ejercicio tendiente a demostrar que su oferta no solo cumplía a satisfacción con todos los requerimientos cartelarios, sino que también su puntuación sería superior a la que obtuvo el adjudicatario; o sea, en este momento no se ha demostrado si la apelante podría ganar la línea nueve recurrida, ya que no consta en su recurso el ejercicio referido; antes bien, en su petitoria la apelante solicita que se ordene al (...) valorar su oferta, que es precisamente lo que la apelante omitió y que estaba obligada a hacer con el fin de demostrar su legitimación en este proceso...”. Según lo indicado, la empresa apelante debió demostrar en primer lugar cómo a pesar de lo dicho por la Administración, sí superaba la fase de admisibilidad definida en el cartel, lo que requería que aportara los documentos que estima de carácter subsanable con su recurso. En igual sentido, se indicó mediante la resolución No. R-DCA-1000-2016 del trece de diciembre del dos mil dieciséis: “De esa forma, es criterio reiterado de este órgano contralor que las subsanaciones que puedan proceder respecto de la oferta del recurrente, o incluso respecto de las ofertas cuya validez sea discutida, deben acreditarse en la primera oportunidad procesal otorgada durante la tramitación del recurso de apelación; es decir, si se reclama la posibilidad de subsanar un determinado aspecto y que no se concedió la respectiva oportunidad, es parte de la fundamentación subsanar en su recurso. Al respecto ha indicado este órgano contralor que: “...quien alegue que debió prevenirse debe traerla con su recurso, por cuanto no tendría ningún sentido anular el concurso para que luego se le pida la subsanación, pues para ello el inconforme tiene la oportunidad procesal de hacerlo cuando interpone el recurso, como parte de su deber de fundamentación” (resolución No. R-DCA-120-2006 catorce horas del veinticuatro de marzo de dos mil seis. En igual sentido se puede ver las resoluciones RC-616-2002 de las 9:00 horas del 26 de setiembre de 2002 y RC-54-2003 de las 10:00 horas del 28 de enero de 2003). En similar sentido se ha resuelto: “No obstante, en razón del instituto de la subsanación, derivado del principio de eficiencia que orienta a la conservación de ofertas, de previo a una descalificación, debe verificarse si el oferente a quien se alega dicho incumplimiento procedió a realizar los pagos debidos, sea ponerse al día en sus obligaciones tributarias, en el momento procesal oportuno. [...] Así las cosas, siendo que se ha acreditado que dichas empresas efectivamente se encontraban morosas en el pago de impuestos y que al atender la audiencia que les fue concedida con ocasión del recurso de apelación ninguna de esas empresas acreditó haber realizado el pago correspondiente, este Despacho es del criterio que esta situación genera la exclusión de las propuestas.” (ver considerando II de la resolución No. R-DCA-185-2012 de las 10:00 horas del 18 de abril de 2012). De esa forma, la subsanación no puede depender de una posibilidad abstracta futura como lo pretende el recurrente, de modo que debió efectuar las subsanaciones que fuesen procedentes al momento de interponer el recurso aquí conocido, por exigirlo así, en todo caso, el artículo 180, inciso c), del RLCA, antes citado, referido a la necesidad de acreditar el mejor derecho que le pueda asistir oponiéndose a la

*inelegibilidad administrativa que fue decretada (en concreto su elegibilidad). Considerando lo anterior, correspondía a la apelante, como ejercicio propio de la fundamentación que exige el artículo 177 del RLCA, acreditar que su oferta era elegible técnicamente, para lo cual debió subsanar los aspectos que oportunamente le fueron reclamados, lo cual no hizo. Esta obligación resulta de especial relevancia no solo por el principio de que no hay nulidad por la nulidad, en el entendido de que no podría admitirse el recurso sino acredita al menos las posibilidades de resultar readjudicatario; sino también por el hecho de que la presunción de validez del acto final (ver hechos probados 1, 2 y 3), y el impacto a las necesidades públicas en cuanto a la oportunidad de su satisfacción, ameritan un ejercicio que rebata la exclusión de la oferta sino que acredite que en efecto resultaría beneficiado con la readjudicación. De conformidad con lo que viene dicho, siendo que la apelante no demostró su elegibilidad, no rebatiendo siquiera las razones de exclusión que ha manifestado conocer, se llega a concluir que no demostró su mejor derecho, por lo que se impone su rechazo de plano por falta de fundamentación...".* Por lo descrito, la recurrente no logra acreditar la elegibilidad de su oferta, por lo tanto, debe mantenerse su exclusión, razón por la cual lo procedente es el rechazo del recurso por falta de legitimación. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 183 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se omite pronunciamiento sobre los demás alegatos presentados, en razón de que carecen de interés en la resolución del presente caso.-----

**III. CONSIDERACIÓN DE OFICIO:** No obstante el rechazo de plano del recurso, es necesario hacer algunas consideraciones a la Municipalidad respecto del cartel de este concurso. Al respecto se desprende de una lectura del cartel que el plazo del contrato es por 10 años cuando indica en la cláusula 13.- PLAZO DE VIGENCIA DEL PRESENTE CONTRATO que: *"(...) un año prorrogable anualmente hasta cumplir un máximo de diez años..."*. Sobre el particular, es necesario recordarle a la Municipalidad que en virtud del principio de jerarquía normativa el cartel debe apegarse en forma indispensable a la normativa vigente, como es el caso del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa que en el artículo 171 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dispone respecto del plazo de ejecución de los contratos de servicios: *"(...) El cartel deberá definir con toda claridad, entre otros: el plazo de la contratación, el cual no podrá ser superior a cuatro años, las reglas sobre la eventual exclusividad, la metodología de ejecución del contrato y demás asuntos pertinentes."* Como puede verse con facilidad, el plazo de la contratación de servicios no puede exceder los cuatro años, con lo cual el cartel excede el plazo vigente en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, lesionando con ello no solo el principio de jerarquía referido, sino también los principios de libre competencia y eficiencia cuando extiende por una década un contrato de servicios bajo reglas económicas y de servicio que también podrían resultar más ventajosa de promoverse un concurso en los términos



previstos por la norma reglamentaria. Es por ello, que la Municipalidad deberá tomar las medidas para que al momento de la formalización contractual esta circunstancia se corregida como corresponde, lo cual será responsabilidad del Proveedor Municipal ponerlo en conocimiento de la instancia que conozca de la emisión del acto de aprobación del contrato oportunamente.-----

**POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto, y lo señalado en los artículos 182 y 183 de la Constitución Política; 85 y 86 de la Ley de Contratación Administrativa y 186, y 188 incisos a) y b) del Reglamento a dicha Ley, **SE RESUELVE: 1) Rechazar de plano por improcedencia manifiesta, por falta de legitimación**, el recurso de apelación interpuesto por la empresa **J W INVESTIGACIONES SOCIEDAD ANÓNIMA**, en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Pública No. 2016LP-000001-01**, promovida por la **MUNICIPALIDAD DE CURRIDABAT**, para la "*Contratación de servicios de vigilancia privada para la Municipalidad de Curridabat*". **2)** De conformidad con el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa, se tiene por agotada la vía administrativa. -----

**NOTIFIQUESE.**-----

Allan Ugalde Rojas  
**Gerente de División**

Elard Gonzalo Ortega Pérez  
**Gerente Asociado**

Marlene Chinchilla Carmiol  
**Gerente Asociada**

Estudio y Redacción: Zusette Abarca Mussio.

NN: 02101(DCA-0383)  
NI: 2873  
CI: Archivo central  
**G: 2017001012-1**  
Anexo: 4 expedientes.