

R-DCA-1032-2018

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las ocho horas con veinte minutos del veinticinco de octubre del dos mil dieciocho.-
Recurso de objeción interpuesto por el **CONSORCIO DE INFORMACIÓN Y SEGURIDAD, S.A.** en contra del cartel de la **Licitación Pública No. 2018LN-000007-CNR**, promovida por el **Consejo Nacional de Rectores** para contratación de servicios de seguridad para la Sede Interuniversitaria de Alajuela.-----

RESULTANDO

- I. Que la empresa Consorcio de Información y Seguridad, S.A., el diez de octubre del dos mil dieciocho interpuso recurso de objeción en contra del cartel de la referida Licitación Pública No. 2018LN-000007-CNR.-----
- II. Que mediante auto de las doce horas con treinta minutos del doce de octubre del dos mil dieciocho, se otorgó audiencia especial a la Administración licitante. Dicha audiencia fue atendida mediante oficio No. OF-PI-600-2018 del diecisiete de octubre del dos mil dieciocho.-----
- III. Que la presente resolución se emite dentro del término de ley, habiéndose observado durante las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.-----

CONSIDERANDO

I.- Sobre la fundamentación del recurso de objeción. El artículo 178 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), en cuanto al deber de fundamentación del recurso de objeción, dispone que: *“El recurso deberá presentarse con la prueba que estime conveniente y debidamente fundamentado a fin de demostrar que el bien o el servicio que ofrece el recurrente puede satisfacer las necesidades de la Administración. Además deberá indicar las infracciones precisas que le imputa al cartel con señalamiento de las violaciones de los principios fundamentales de la contratación administrativa, a las reglas de procedimiento o en general el quebranto de disposiciones expresas del ordenamiento que regula la materia”*. A su vez, el artículo 180 del mismo cuerpo reglamentario, establece: *“Cuando resulte totalmente improcedente por el fondo o por la forma, ya sea entre otras cosas, porque se trate de simples aclaraciones, o porque no se presenta debidamente fundamentado, será rechazado de plano en el momento que se verifique tal circunstancia”*. En relación con la fundamentación del recurso de objeción, en la resolución R-DCA-577-2008, de las once horas del veintinueve de octubre del dos mil ocho, este órgano contralor señaló: *“De previo a proceder a realizar cualquier análisis de los argumentos vertidos y a efectos de resolver las objeciones presentadas, es preciso*

recordar el criterio reiterado de esta Contraloría General, considerando que la Administración licitante, se constituye en el ente que mejor conoce las necesidades que pretende satisfacer, por lo tanto, es la llamada a establecer los requerimientos cartelarios bajo su potestad discrecional y atendiendo el interés público. Como consecuencia de lo anterior, no resulta factible que este Despacho pueda imponer, sin una justificación técnica y jurídica categórica, la adquisición de otro equipo diferente al que consta en el pliego cartelario. Como muestra de lo anterior, se puede observar el razonamiento de este órgano contralor disponiendo que: "(...) si la Administración ha determinado una forma idónea, específica y debidamente sustentada (desde el punto de vista técnico y tomando en consideración el respecto al interés general) de satisfacer sus necesidades, no pueden los particulares mediante el recurso de objeción al cartel pretender que la Administración cambie ese objeto contractual, con el único argumento de que ellos tienen otra forma para alcanzar similares resultados. Permitir esa situación cercenaría la discrecionalidad administrativa necesaria para determinar la mejor manera de satisfacer sus requerimientos, convirtiéndose de esa forma, los procedimientos de contratación administrativa en un interminable "acomodo" a las posibilidades de ofrecer de cada particular. Es claro que no se trata de limitar el derecho que tienen los potenciales oferentes de objetar aquellas cláusulas o condiciones que de alguna manera le restrinjan su derecho a participar en un concurso específico, pero tampoco puede llegarse al extremo de obligar a la Administración a seleccionar el objeto contractual que más convenga a un oferente" (RC-381-2000 de las 11:00 horas del 18 de setiembre del 2000). Visto lo anterior, el objetante que pretenda obtener un resultado favorable a raíz de su recurso de objeción, cuestionando requerimientos cartelarios, deberá reflejar en su escrito al menos los argumentos suficientes para acreditar que no existe justificación técnica, legal o financiera alguna por parte de la Administración para esa exigencia. [...] No obstante, el propio ordenamiento jurídico, a sabiendas de que las conductas administrativas no en todos los casos son precedidas de los estudios de rigor, necesarios y suficientes para garantizar su apego íntegro a nuestro sistema de normas vigente, prevé la posibilidad a los sujetos particulares de desvirtuar dicha presunción. Para ello el objetante, deberá realizar un ejercicio tendiente a cuestionar y evidenciar que el acto recurrido es contrario a los principios rectores de la contratación administrativa. En ese mismo sentido el mencionado artículo 170 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), es sumamente claro al determinar que quien acciona en la vía administrativa a través del recurso de objeción, tiene la carga de la prueba, de manera que debe presentar, aportar y fundamentar debidamente la prueba correspondiente, a fin de demostrar que el bien o servicio que ofrece satisface las

necesidades de la Administración, así como comprobar las infracciones que se le imputan al cartel, las violaciones a los principios de contratación administrativa o quebranto a cualquier regla de procedimiento o del ordenamiento en general. De conformidad con lo anterior, este Despacho procederá a rechazar el recurso en cuyos extremos no se acrediten adecuadamente las razones por las cuales solicita la modificación del pliego cartelario. En ese sentido, no resulta suficiente con que el objetante motive su pretensión únicamente en que se permita la participación del equipo o sistema que pretende ofrecer. Contrariamente, debería incluirse una adecuada relación entre las modificaciones solicitadas, la documentación o prueba aportada y las violaciones imputadas al cartel. De manera tal, que no solo se demuestre la calidad y eficiencia del equipo o sistema que se pretende ofertar, sino que también se demuestre que cumple a cabalidad con los requerimientos y necesidades de la administración a efectos de satisfacer el interés público.” Estas consideraciones servirán de fundamento cuando en la presente resolución se determine falta de fundamentación.-----

II. Sobre el fondo. Sección III. Requisitos de admisibilidad. 1) Sobre los requisitos mínimos de las certificaciones. Señala la objetante que el cartel requiere que se presenten certificaciones de experiencia firmadas por el administrador del contrato, las cuales deben contener como mínimo una descripción detallada del servicio del sistema de circuito cerrado de televisión brindado. Hace ver que las cartas que extienden las administraciones suelen ser generales, así que tomando en cuenta que el objeto principal del contrato es la seguridad física, considera que el sistema de circuito cerrado de televisión (CCTV) es complemento, por lo que en las cartas que la Administración solicita no se indicará una descripción detallada del servicio del sistema de circuito cerrado de televisión brindado, por lo que explica que la única forma de comprobar esa descripción detallada sería con una copia del contrato. Así las cosas, solicita que exista una opción más de comprobar este requisito y no sea únicamente mediante una carta, por lo que sugiere que a efectos de no limitar la participación se permita presentar una copia del contrato. La Administración se allana a la pretensión del objetante, ya que señala que los oferentes que presenten certificaciones donde no se incorpore el detalle sobre el CCTV, se podrá aportar alguna otra documentación como por ejemplo copia de los carteles de contratación o copia del contrato, para que la Administración pueda revisar y confirmar este requisito. **Criterio de la División.** Vista la respuesta de la Administración, se observa que acepta que los oferentes aporten otra documentación complementaria. De esta forma, siendo que la Administración se allanó a lo requerido por la objetante, es que se declara con lugar este aspecto del recurso. Para este caso, al igual que en aquéllos donde la Administración se allana

total o parcialmente a lo pretendido por el objetante, se asume que la entidad promotora del concurso valoró detenidamente la conveniencia de la modificación y estima que con ello se satisface mejor su necesidad, corriendo tal determinación bajo responsabilidad de la Administración. Cabe añadir, eso sí, que la Administración deberá observar lo indicado en el artículo 56 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que dispone: *“Cuando la Administración, solicite acreditar la experiencia, se aceptará en el tanto ésta haya sido positiva, entendida ésta, como los bienes, obras o servicios recibidos a entera satisfacción, debiendo indicar el cartel la forma de acreditarla en forma idónea. Igual regla se seguirá cuando se trate de experiencia obtenida en el extranjero.”* **2) Sobre el área mínima a acreditar.** La objetante señala que la Administración no justifica porqué se solicita un área de 6.000 metros cuadrados, por cuanto el lugar donde se requiere el servicio tiene una extensión de 5.000 metros cuadrados. Considera que se limita la participación ya que no sólo es requisito de admisibilidad sino que también se le asignan puntos a los oferentes que presenten más cartas que cumplan con la indicada condición. Alega que no tiene fundamento solicitar una experiencia mayor a la requerida por la Administración ya que considera suficiente que el oferente haya brindado servicios en áreas proporcionales de al menos un 70% del área, que en el presente caso sería de 3.500 metros cuadrados. La Administración indica que las instalaciones de la Sede Interuniversitaria de Alajuela en Plaza del Este, comprenden un área de 5.325,20 metros cuadrados, sin considerar las áreas comunes, áreas de pasillos ni áreas de parqueo, áreas que tienen que ser cubiertas por el servicio de vigilancia a contratar, de modo que el área mínima a certificar para cada contrato son 6000 metros cuadrados considerando el área total de la Sede. En cuanto al 70% del área que según lo dicho por el recurrente se debe solicitar como mínimo, señala que este extremo del recurso no encuentra asidero jurídico. Agrega que para la necesidad de la Administración no se puede contabilizar experiencia a partir de 3500 metros cuadrados, ya que aspira a que la empresa a contratar cuente con una experiencia en servicios de seguridad iguales o superiores al área existente en las instalaciones de la Sede Interuniversitaria de Alajuela. **Criterio de la División.** La recurrente solicita que se modifique el área mínima para acreditar la experiencia específica, sin embargo no realiza mayor desarrollo ni llega demostrar que lo pedido le impida su participación o vulnere los límites de la discrecionalidad administrativa, según lo dispone el numeral 16 de la Ley General de la Administración Pública. Por su parte, la Administración es clara al señalar que: *“Las instalaciones de la Sede Interuniversitaria de Alajuela en Plaza del Este, comprenden un área de 5325.20 metros cuadrados, esto sin considerar las áreas comunes, áreas de pasillos ni áreas de parqueo, las cuales de igual forma tienen que ser cubiertas por el servicio de vigilancia a*

contratar, por lo tanto, el área mínima a certificar para cada contrato son 6000 metros cuadrados considerando el área total de la Sede. Sobre el 70% del área que se debe según el recurrente solicitar como mínimo, no encontramos asidero jurídico sobre el cual se fundamenta este dato, por lo que para la necesidad de la Administración no podemos contabilizar experiencia a partir de 3500 metros cuadrados, ya que la Administración aspira a que la empresa a contratar cuente con una experiencia en servicios de seguridad iguales o superiores al área existente en las instalaciones de la Sede Interuniversitaria de Alajuela.” (folio 29 del expediente del recurso de objeción). Así, se observa que la empresa objetante incurre en falta de fundamentación, según lo indicado anteriormente, en tanto la Administración justifica la necesidad, por lo que se impone declarar sin lugar este extremo del recurso interpuesto. **3) Sección IV. Metodología de evaluación.**

Punto 32. Sobre la experiencia en universidades estatales. La objetante señala que en el cartel otorga 10 puntos al oferente que cuente con la experiencia en universidades estatales. Al respecto, menciona que es clara la vulnerabilidad que existe a la hora de brindar seguridad en una institución donde permanecen estudiantes, funcionarios y particulares, sin embargo considera que cualquier centro educativo requiere de las mismas medidas de seguridad, razón por la cual no comparte que se otorguen puntos únicamente a los oferentes con experiencia en universidades estatales. Indica que la experiencia en otras instituciones educativas debe ser validada y considerada porque cuentan con características muy similares a la seguridad en una universidad. Así, solicita que no exista tanta barrera de participación por cuanto los oferentes pueden demostrar la experiencia en instituciones educativas que igualmente aseguran una experiencia positiva bajo los mismos esquemas de seguridad. La Administración señala que este requisito no representa una limitante de participación en el proceso tal y como señala el recurrente, porque corresponde a un factor de evaluación. Hace ver que solicita esta experiencia por la particularidad de las actividades que se desarrollan en la Sede Interuniversitaria de Alajuela, en la que convergen cuatro universidades estatales, actividades relacionadas con el desarrollo de la docencia, actividades estudiantiles, culturales, entre otras, así como la custodia de los equipos institucionales especializados que se albergan en las instalaciones. Por otro lado, se requiere de esta experiencia porque se podrían generar situaciones como manifestaciones masivas estudiantiles donde la experiencia previa en el manejo de estas situaciones puede generar un valor agregado al servicio y que sirve de gran apoyo a la Administración. **Criterio de la División.** Al atender la audiencia que le fue conferida, la Administración señala que lo objetado por el recurrente “(...) no representa una limitante de participación en el proceso tal y como señala el recurrente, ya que, conforme lo establecido en el cartel de la contratación, corresponde a un factor de

evaluación. La empresa que posea de las certificaciones presentadas, contratos realizados en centros de educación superior estatal se le otorgará un puntaje adicional de 2 puntos por cada contrato. Dicha experiencia se solicita, por la particularidad de las actividades que se desarrollan en la Sede Interuniversitaria de Alajuela, en la que convergen cuatro universidades estatales de Costa Rica, actividades relacionadas con el desarrollo de la docencia, actividades estudiantiles, culturales (...) custodia de los equipos institucionales especializados que se albergan en las instalaciones, además se requiere de esta experiencia, ya que, se podrían generar situaciones como manifestaciones masivas estudiantiles, por lo que la experiencia previa en el manejo de estas situaciones puede generar un valor agregado al servicio y ser de gran apoyo a la Administración.” (folio 29 del expediente de apelación). Valorando lo expuesto por las partes, se estima que la Administración no justifica ni da razones de peso para solicitar que tal experiencia sea únicamente en universidades estatales. No puede desconocerse que en el país hay campus universitarios privados, por ejemplo, que comprenden áreas extensas y los equipos y actividad que en ellos se desarrolla, guarda mucha similitud con la actividad de un centro universitario estatal. Así las cosas, se impone declarar parcialmente con lugar este extremo del recurso y se deberá modificar la cláusula cartelaria para que se permita la experiencia en otras instituciones educativas, según fue indicado. **4) Sobre la capacitación del personal técnico.** La objetante señala que el cartel requiere que uno de los técnicos que efectuará el servicio de mantenimiento del equipo de CCTV debe ser necesariamente certificado por la fábrica. Considera que una certificación como la requerida no aporta nada a la Administración porque son pocos los técnicos que están directamente certificados por la fábrica del equipo. Señala que existen técnicos certificados por el distribuidor del equipo por cuanto es el intermediario para la venta, y los equipos no necesariamente se compran directamente de la fábrica. Indica que tal requisito limita la participación de los oferentes que compran equipos por medio del distribuidor y que son los que respaldan su calidad y uso adecuado, por lo que sugiere la siguiente modificación: “*CERTIFICADO DE FÁBRICA a CERTIFICADO POR UN DISTRIBUIDOR DIRECTO del equipo CCTV requerido*”. La Administración indica que comparte lo cuestionado por el recurrente, en cuanto a que no poseer una certificación de fábrica de una marca específica, no contraviene el objeto contractual, por lo tanto, acepta que al menos un técnico que se encargue del servicio de mantenimiento para los equipos y dispositivos del circuito cerrado de televisión, sea certificado por la empresa distribuidora de los equipos en Costa Rica, sin embargo, los oferentes deben presentar en su oferta tal certificación, sumado a que se debe presentar la carta del fabricante donde autoriza al proveedor la venta y distribución

de tales equipos en el país. **Criterio de la División.** La Administración acepta la propuesta de la objetante por cuanto indica que el técnico que se encargue del servicio de mantenimiento para los equipos y dispositivos puede ser certificado por la empresa distribuidora de los equipos, debiendo presentarse en la oferta tal certificación, así como la carta del fabricante donde se autoriza al proveedor la venta y distribución de los equipos en el país. Al respecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, al no observarse que con el allanamiento se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, procede declarar parcialmente con lugar este aspecto del recurso.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en lo que disponen los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 81 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 175, 178 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa se resuelve: **1) DECLARAR PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso de objeción interpuesto por la empresa **CONSORCIO DE INFORMACIÓN Y SEGURIDAD, S.A.** en contra del cartel de la **Licitación Pública No. 2018LN-000007-CNR**, promovida por el **Consejo Nacional de Rectores** para contratación de servicios de seguridad para la Sede Interuniversitaria de Alajuela. **2) PREVENIR** a la Administración para que proceda a realizar las modificaciones al cartel indicadas en la presente resolución, dentro del término y condiciones previstas en el artículo 180 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Se da por agotada la vía administrativa.-----

NOTIFÍQUESE.-----

ORIGINAL FIRMADO

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

ORIGINAL FIRMADO

Maritza Chacón Arias
Fiscalizadora

ORIGINAL FIRMADO

Natalia López Quirós
Fiscalizadora Asociada

MCHA/NLQ/tsv
NI: 26451-27009.
NN: 15313 (DCA-3759-2018)
G: 2018003396-1

