

## **R-DCA-0260-2019**

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

San José, a las once horas con cuarenta y cinco minutos del quince de marzo del dos mil diecinueve.-----

**RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por el **CONSORCIO ICE-CONTINEX** conformado por el **INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD** y la empresa **CONTINEX CONTINENTAL IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN, S.A.**, en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Pública No. 2018LN-000001-0007200001**, promovida por el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA** para la contratación de un servicio administrado para telefonía IP, recaído a favor de **CONSORCIO NETCOM-SEFISA**, modalidad entrega según demanda.-----

### **RESULTANDO**

**I.** Que el once de enero del dos mil diecinueve, el Consorcio ICE-CONTINEX, presentó ante la Contraloría General de la República recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de la referida Licitación Pública No. 2018LN-000001-0007200001.-----

**II.** Que mediante auto de las doce horas cincuenta y dos minutos del catorce de enero del dos mil diecinueve, este órgano contralor requirió a la Administración el expediente administrativo del concurso, lo cual fue atendido según oficio No. DG-PI-2019-00018 del diecisiete de enero del dos mil diecinueve, donde la Administración expone que el procedimiento es tramitado por medio del sistema de compras SICOP.-----

**III.** Que mediante auto de las ocho horas cincuenta y ocho minutos del veintitrés de enero del dos mil diecinueve, esta División confirió audiencia inicial a la Administración y al consorcio adjudicatario para que se refirieran al recurso interpuesto y para que ofrecieran las pruebas que consideraran oportunas. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de apelación.-----

**IV.** Que mediante auto de las catorce horas cincuenta y ocho minutos del doce de febrero del dos mil diecinueve, este órgano contralor confirió audiencia especial a la apelante para que se refiriera a lo manifestado por el consorcio adjudicatario en contra de su oferta al contestar la audiencia inicial. Dicha audiencia fue atendida mediante escrito incorporado al expediente de apelación.-----

**V.** Que con fundamento en lo dispuesto en el artículo ciento noventa del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, no se confirió audiencia final de conclusiones por estimarse que no era necesario, ya que con los documentos que constan tanto en el expediente de apelación

como en el expediente administrativo se cuenta con los elementos suficientes para resolver el presente asunto. -----

VI. Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.-----

### CONSIDERANDO

**I. HECHOS PROBADOS:** Para el dictado de la presente resolución, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que el Consorcio ICE - Continex indicó en su oferta lo siguiente: **a)** **“2. OBJETO DE LA CONTRATACIÓN (...)** **Telefonía IP:** / (Conjunto de recursos que hacen posibles que la señal (sic) de voz viaje a través de internet empleando el protocolo IP) / El servicio de telefonía IP debe garantizar las condiciones descritas a continuación: (...) Alta disponibilidad (nivel de redundancia): N+1 (...) La redundancia N + 1 es una forma de resiliencia que garantiza la disponibilidad del sistema en caso de fallo del componente. Los componentes (N) tienen al menos un componente de respaldo de seguridad independiente (+1). El nivel de resiliencia podría ser del tipo activo-pasivo o en espera, ya que los componentes de reserva no participan activamente dentro del sistema durante el funcionamiento normal. / **R/ Entendemos y Aceptamos.”** (Ver la siguiente dirección: [https://www.sicop.go.cr/moduloBid/open/bid/EP\\_OPJ\\_EXA222.jsp?biddocUnikey=D20181022072613465115402147735020&releaseYn=N&cartelNo=20180902343&cartelSeq=00](https://www.sicop.go.cr/moduloBid/open/bid/EP_OPJ_EXA222.jsp?biddocUnikey=D20181022072613465115402147735020&releaseYn=N&cartelNo=20180902343&cartelSeq=00)). **b)** Que aportó en su oferta lo siguiente:



([https://www.sicop.go.cr/moduloBid/open/bid/EP\\_OPJ\\_EXA222.jsp?biddocUnikey=D20181022072613465115402147735020&releaseYn=N&cartelNo=20180902343&cartelSeq=00](https://www.sicop.go.cr/moduloBid/open/bid/EP_OPJ_EXA222.jsp?biddocUnikey=D20181022072613465115402147735020&releaseYn=N&cartelNo=20180902343&cartelSeq=00)). **2)** Que la apertura de ofertas de la Licitación Pública No. 2018LN-000001-0007200001, se realizó el 22

de octubre de 2018. (Ver: [https://www.sicop.go.cr/moduloOferta/servlet/search/EP\\_SEV\\_COQ622?isPopup=Y&fromESFlag=Y&cartelNo=20180902343&cartelSeq=00&cartelCate=1](https://www.sicop.go.cr/moduloOferta/servlet/search/EP_SEV_COQ622?isPopup=Y&fromESFlag=Y&cartelNo=20180902343&cartelSeq=00&cartelCate=1)) **3)** Que mediante Solicitud 14734 del 25 de octubre de 2018, oficio No. TICS-OFI-009-18, la Administración requirió al Consorcio ICE-Continex: *“Aclaración #15:/ Con relación al tiempo en planilla del ingeniero certificado NSE4. Respecto al punto: 3.3.14. Se requiere la instalación y configuración en Edificio Central por al menos un Ingeniero Certificado NSE4. Este debe tener al menos tres meses de estar en planilla del oferente al momento de la apertura./ a. Favor incluir las planillas el tiempo de laborar del Ing. José Francisco Bonilla, a fin de comprobar el tiempo que tiene el mismo de laborar para su representada / consorcio.”* (<https://www.sicop.go.cr/moduloBid/common/info/ExInfoReqDetailQ.jsp?reqSeqno=147384>) **4)** Que mediante documento No. 7042018000000055 del 31 de octubre del 2018, el Consorcio ICE-Continex, aportó oficio No. 9070-804-2018, en el que indicó respecto a la aclaración No. 15: *“Se adjunta el archivo en los anexos a este oficio.”* Así las cosas, se adjuntó el siguiente documento, que indica:



#### A QUIEN INTERESE

Por este medio hacemos constar que **JOSE FRANCISCO BONILLA PEÑARANDA**, portador de la cédula de identidad No. 1-0841-0829, labora para esta empresa desde el 25 de Junio 2018 desempeñando el puesto de **Ingeniero en Redes**.

Se extiende la presente a solicitud del interesado en la ciudad de San José el **29 de Octubre 2018**.

Atentamente,

  
Sonia Cascante Leal  
Especialista Desarrollo Humano



(Ver la siguiente dirección: <https://www.sicop.go.cr/moduloBid/common/info/ExInfoRcvResultQ.jsp?reqSeqno=147384&resStaffId=C4000042139004>) **5)** Que la Administración mediante oficio No. TICS-OFI-011-18 del 06 de noviembre del 2018, le solicitó a la empresa Avaya que se refiera acerca de lo siguiente: *“Procedemos a solicitar su colaboración con el fin de corroborar el cumplimiento de las ofertas según los requerimientos generales y técnicos, asociados únicamente a la central telefónica, solicitados en el cartel y los documentos anexos (...) En caso de encontrar algún incumplimiento se solicita detallar los motivos del mismo de manera que sirva de sustento para la elaboración del correspondiente criterio técnico, en caso de no existir ninguno, se debe expresar de forma clara y explícita, de forma que sea*

claro para la administración la viabilidad de admisión de cada una de las ofertas que así cumpla.” (Ver la siguiente dirección: <https://www.sicop.go.cr/moduloBid/common/info/ExInfoReqDetailQ.jsp?reqSeqno=149789>) . 6) Que la empresa Avaya se refiere a la solicitud de información que le realizó la Administración y al respecto indica lo siguiente:

F. ¿Cumple la solución ofertada con el requerimiento de redundancia N+1 y garantiza la disponibilidad del sistema en caso de fallo del componente? Para este punto es necesario que AVAYA aporte un listado de cuáles son los componentes mínimos requeridos para el funcionamiento de la solución de telefonía requerida por la DIS.

Las dos ofertas cumplen con lo solicitado.

(Ver la siguiente dirección: <https://www.sicop.go.cr/moduloBid/common/info/ExInfoReqDetailQ.jsp?reqSeqno=150816>) . 7) Que mediante oficio No. TICS-OFI-014-18 del 26 de noviembre de 2018, la Administración señaló: *“De acuerdo con la reunión de la Comisión de Adjudicación y a la solicitud planteada de revisión de las ofertas en cuanto al cumplimiento de los requerimientos técnicos de redundancia N+1 en todos los componentes del sistema, se procede a ampliar el criterio técnico (...) Bajo este entendido, evaluamos las ofertas presentadas por los consorcios ICE-Continex y NETCOMSefisa, en cuanto a su diseño para comprobar si estas cumplen con los requerimientos de redundancia, alta disponibilidad antes citados y establecidos en el cartel y los anexos. / En primera instancia el consorcio ICE-Continex ofrece una solución basada en Avaya IP Office Server Edition y el consorcio NETCOM-Sefisa ofrece una solución basada en Avaya IP Office Server Edition SELECT / Encontramos que ambas soluciones son redundantes (N+1) a nivel de servidores de telefonía (Core), controladores de sesión de borde y fuentes de alimentación como se requirió en el cartel y los anexos, y según fue confirmado por el representante del fabricante. / Sin embargo, en la documentación del fabricante se encuentra que únicamente la solución basada en Avaya IP Office Server Edition SELECT es capaz de mantener redundancia de la funcionalidad Avaya one-x Portal. / Las implementaciones Server Edition Select ofrecen un servidor Avaya one-x Portal de respaldo que ofrece resistencia para las características de Unified Communication (UC). / Por tanto: La oferta presentada por el consorcio ICE-Continex no cumple con todos los requerimientos técnicos solicitados en el cartel y los anexos, esto por cuanto no ofrece el nivel de redundancia N+1 en TODOS los componentes de modo que garantice la disponibilidad del sistema en caso de fallo del componente.”* (<https://www.sicop.go.cr/moduloBid/common/review/EpExamRcvResultQ.jsp?examSeqno=381723&examStaffId=G2100042007057&bidDocUnikey=D2018102207261346511>)

[5402147735020&altBiddocYn=N](#)) . 8) Que mediante resolución No. CRA-05-2018 de las diez horas treinta minutos del cuatro de diciembre del dos mil dieciocho, la Administración prorroga el plazo para adjudicar y señaló: *“Recomendación de Prórroga del Plazo para Adjudicar: Ante la posibilidad que el Ministerio de Hacienda solucione la situación tributaria de la empresa Network Communications Sociedad Anónima (NETCOM), la misma estaría completando los supuestos necesarios para que desde el aspecto legal pueda resultar favorecida, esto considerando el esfuerzo que tanto la DIS y la Proveeduría han realizado para lograr el fiel cumplimiento de la satisfacción del objeto contractual. / Con base en lo antes expuesto se procura en forma completa y absoluta garantizar la satisfacción del objeto contractual, y con ello se facilite la adopción de la decisión final./ Por consiguiente, se recomienda prorrogar el plazo para adjudicar, el cual será por un período igual al anterior y una sola vez, siendo 30 días hábiles contados a partir del 4 de diciembre de 2018.”* (Ver la siguiente dirección: <https://www.sicop.go.cr/moduloBid/common/review/EpExamReqDetailQ.jsp?examSeqno=391980>) . 9) Que mediante resolución No.CRA-06-2018 de las ocho horas treinta minutos del siete de diciembre del dos mil dieciocho, la Administración señaló: **“Análisis de cumplimiento de requisitos empresa NETCOM.** / El día de hoy 7 de diciembre de 2018 se convoca a la Comisión de Recomendación de Adjudicaciones, para examinar el aspecto de la situación tributaria de la empresa NETCOM, misma que logró solventar su condición ante el Ministerio de hacienda, de conformidad a lo verificado en la consulta de Situación Tributaria del sistema ATV del Ministerio de Hacienda que al día de hoy está al día en sus obligaciones tributarias, tal como se puede observar en la imagen.

Fecha y hora de consulta : 04/12/2018 8:16:08

Información			
Identificación:	301257384812	Estado Tributario:	Inscrito <u>2</u>
Nombre y/o Razón Social:	NETWORK COMMUNICATIONS SOCIEDAD ANONIMA (NETCOM)	Domicilio Fiscal:	REGISTRADO
Nombre Comercial:	---	Es Moroso:	NO
Administración:	San José - Este	Es Omiso:	NO
Sistema:	ATV	Fecha de Inscripción:	01/06/2009
		Fecha de Desinscripción:	---
		Fecha de Actualización:	30/10/2018

Por lo cual de conformidad al artículo 8 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, la empresa Network Communications Sociedad Anónima (NETCOM), cumple con los aspectos esenciales para poder ser adjudicataria de la

*presente contratación.*” (Ver la siguiente dirección: <https://www.sicop.go.cr/moduloBid/common/review/EpExamReqDetailQ.jsp?examSeqno=391980>) .-----

**II. SOBRE LA LEGITIMACIÓN DE LA APELANTE: 1) Sobre el nivel de redundancia N+1 de las funciones avanzadas.** Al contestar la audiencia inicial el consorcio adjudicatario manifestó que el modelo de equipo ofertado por el recurrente permite redundancia N+1 en los servidores de telefonía, sin embargo no garantiza que todos los componentes del sistema permitan a los usuarios móviles contar con todas las funcionalidades en la configuración N+1. Manifiesta que el modelo de equipo no permite redundancia en la función avanzada de conferencias de audio calanderizadas (bridge de conferencias de voz) y consola de vía software en la computadora que utiliza la recepcionista. Indica que para lograr el nivel de redundancia es necesario contar con las funciones del componente One-X Portal y, que este componente en el modelo IP Office Server Edition no es redundante, sino que para lograr que ese componente opere de manera redundante en la configuración N+1, es indispensable el modelo IP Office Server Edition Select. Explica que el consorcio recurrente trata de confundir, ya que hace referencia a una de las funciones requeridas para el uso del softphone, sin embargo omite indicar que es independientemente de la versión de software ofertada, el componente One-X Portal es indispensable para proporcionar la operación de las indicadas funciones avanzadas ya que también forma parte de los requerimientos cartelarios. Considera que si estas funcionalidades avanzadas requieren ser redundantes y dependen del componente One-X Portal para operar correctamente, necesariamente ese componente debe ser redundante en la configuración ofertada y no lo puede incluir en un IP Office Server Edition, que fue el que incluyó como base de su configuración. Así, considera que el consorcio recurrente no aborda todas las funcionalidades solicitadas en el cartel. El consorcio recurrente al contestar la audiencia especial conferida, señaló que de conformidad con los requerimientos cartelarios la redundancia N+1 se define para los servidores core de telefonía, redundancia en fuente de poder en cada conmutador o switch del core de la red giga ethernet y los switches apilados, por lo que considera que queda claro cuáles son los componentes de la solución que deben cumplir con la redundancia N+1. Adicionalmente, señala que el cartel requiere nivel de redundancia para el componente de controlador de sesiones de frontera, por lo que considera que no es correcto indicar que se solicitó un sistema en el que todos los componentes tuvieran una configuración redundante en un esquema N+1. Indica que el pliego cartelario no solicita expresamente la alta disponibilidad N+1 para las funciones avanzadas. Además, menciona que con la definición softphone que se menciona en el cartel solamente se aclara la cantidad de

usuarios que utilizarán las funciones avanzadas, lo cual no significa que estas funciones tengan que cumplir con la alta disponibilidad N+1. Manifiesta que es claro que la Administración solicitó que los usuarios móviles puedan seguir operando con todas sus funciones ante una falla del servidor principal de la central telefónica, lo cual cumple su oferta ya que se basa en el uso de Avaya Equinox Client para IP Office, el cual permite brindar la facilidad de usuarios móviles en android o IOS bajo un esquema de alta disponibilidad provisto directamente desde los servicios core de telefonía sin la necesidad de utilizar el One X Portal. Indica que la funcionalidad de conferencias de audio calendarizadas es una versión más moderna del softphone SIP, por lo que el Equinox permite efectuar esa calendarización de las audio conferencias directamente desde el cliente Microsoft Outlook. Con respecto a la posición de la recepcionista, indica que es evidente que no puede cumplir con la resiliencia por cuanto no cuenta con el componente N+1 dado que la Administración únicamente solicitó un teléfono físico y una PC, por lo que no es correcto lo que señala la adjudicataria. Por último, manifiesta que no es extraño que la Administración sólo haya requerido un teléfono y una PC para la posición de la recepcionista por cuanto es consistente con el enfoque de solución telefónica del fabricante Avaya Inc, dado que la resiliencia (o redundancia) de la consola vía software es concebida a través del teléfono físico. **Criterio de la División.** El artículo 185 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), en cuanto al deber de fundamentación del recurso de apelación, establece: *“El apelante deberá aportar la prueba en que se apoyen sus argumentaciones, y cuando discrepe de los estudios que sirven de motivo para adoptar la decisión, deberá rebatir en forma razonada tales estudios...”*. Esta obligación de fundamentar que corre a cargo de quien alega, aplica también para el adjudicatario cuando presenta argumentos en contra de la oferta de la apelante, sobre lo cual este Despacho en la resolución No. R-DCA-0551-2017 de las diez horas del dieciocho de julio del dos mil diecisiete, indicó: *“Sin embargo, este órgano contralor estima que la adjudicataria incurre en falta de fundamentación, por cuanto se limita a mencionar estudios que indica realizó pero no los precisa ni desarrolla en qué consisten dichos estudios. De frente a lo anterior, resulta de interés señalar que este órgano contralor con anterioridad ha señalado: “El artículo 88 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA), en cuanto al deber de fundamentación establece: “El recurso de apelación deberá indicar, con precisión, la infracción sustancial del ordenamiento jurídico que se alegue como fundamento de la impugnación.” (negrita agregada). En cuanto al deber de fundamentación que también corre a cargo del adjudicatario, este órgano contralor ha expuesto: “Este deber de fundamentación se hace extensivo al adjudicatario cuando presenta argumentos en contra de la oferta de la*

recurrente, ya que aplica el principio de que quien alega debe probar “onus probandi”. (Resolución No. R-DCA-718-2015 de las quince horas con treinta minutos del dieciséis de setiembre del dos mil quince). En vista de lo expuesto, queda claro que en virtud del principio “onus probandi”, no resulta de recibo que el adjudicatario se limite a realizar una afirmación genérica como sucede en el presente caso, sin un desarrollo argumentativo y probatorio suficiente y claro (...)” (R-DCA-758-2016 de las diez horas cuarenta y cinco minutos del doce de setiembre del dos mil dieciséis)”. En el caso bajo análisis, y respecto de lo ofertado por el recurrente, al contestar la audiencia inicial, el consorcio adjudicatario manifestó: “Este modelo de equipo permite redundancia N+1 en sus servidores de Telefonía, sin embargo, para que las funciones avanzadas requeridas: / Conferencias de Audio Calendarizadas (“Bridge” de Conferencias de voz). La cantidad de llamadas simultáneas (suma de llamadas internas y externas vía troncales SIP) en el “bridge” o conferencia debe ser al menos la cantidad de usuarios. / Adicionalmente debe incluirse la funcionalidad de la consola vía software, en la computadora que utiliza la recepcionista. Se debe incluir la respectiva PC, monitor y accesorios básicos. Esto para poder utilizar la misma licencia del teléfono de recepcionista con el softphone que se solicita. / Puedan ser redundantes en una configuración N+1 no basta con los servidores de Telefonía. Para lograr este nivel de redundancia es necesario contar con las funciones del componente One-X Portal. Este componente One-X Portal en el modelo IP Office Server Edition NO es redundante.” (visible en disco compacto a folio 67 del expediente de apelación, Ni: 3065) Ante ello, es menester señalar que el adjudicatario no demuestra que el pliego cartelario contemple que tales funciones avanzadas requieran redundancia N+1. Asimismo, no se aprecia que el adjudicatario prueba que acredite lo manifestado, lo que asume relevancia tomando en consideración que sobre la redundancia el fabricante ya había emitido criterio, señalando que se cumplía con la redundancia y que se garantizaba la disponibilidad del sistema (hecho probado 6). Así las cosas, el consorcio adjudicatario no llega a demostrar que para cumplir con lo requerido en el pliego cartelario, la única forma sea por medio de los componentes y modelos que señala, careciendo así su argumentación de la debida fundamentación que exige el ordenamiento jurídico, lo que impone declarar sin lugar este aspecto. **2) Sobre la entrega de la planilla.** Al contestar la audiencia inicial el consorcio adjudicatario señaló que la oferta presentada por la recurrente no incluye la planilla de la CCSS para demostrar que el ingeniero Francisco Bonilla estuviera en planilla. Manifiesta que la Administración le requirió que presentara la información, sin embargo, señala que el consorcio recurrente se limitó a presentar una nota del departamento de recursos humanos de la empresa

Continex indicando que el ingeniero Francisco Bonilla laboraba desde fechas previas a la apertura, sin aportar pruebas. El consorcio recurrente señala que el cartel lo que requiere es un ingeniero certificado, el cual debe tener al menos tres meses de estar en planilla del oferente al momento de la apertura y añade que la Administración, en la solicitud de aclaración que le hizo al respecto, no especificó que fuese requerido incluir el reporte de planilla de la CCSS, por lo que únicamente incluyó una certificación del área de recursos humanos de la empresa Continex S.A. No obstante, indica que para dejar claro el cumplimiento, aporta copia de la planilla de la CCSS donde se acredita que para la fecha de apertura, el ingeniero José Francisco Bonilla ya se encontraba en planilla. **Criterio de División.** Conforme lo apuntado en el punto anterior, el consorcio adjudicatario tiene la obligación de sustentar sus argumentos y en el caso particular, debió acreditar por qué el vicio que le achaca al consorcio apelante es de tal trascendencia que imponga la exclusión de la oferta. Ahora bien, visto el cartel se denota que solicitó lo siguiente: *“3.3.14 Se requiere la instalación y configuración en Edificio Central por al menos un Ingeniero Certificado NSE4. Este debe tener al menos tres meses de estar en planilla del oferente al momento de la apertura.”* ([https://www.sicop.go.cr/moduloOferta/search/EP\\_SEJ\\_COQ603.jsp?cartelNo=20180902343&cartelSeq=00&isPopup=Y&currSeq=00](https://www.sicop.go.cr/moduloOferta/search/EP_SEJ_COQ603.jsp?cartelNo=20180902343&cartelSeq=00&isPopup=Y&currSeq=00)). Con respecto al ingeniero ofrecido por la recurrente (hecho probado 1.b), se observa que la Administración solicitó al consorcio apelante la acreditación de lo requerido en la cláusula 3.3.14 del cartel (hecho probado 3), ante lo cual éste aportó una carta indicando que el ingeniero labora para la empresa Continex desde el 25 junio del 2018 (hecho probado 4). No obstante, el adjudicatario considera que tal oferta incumple ya que no aportó el reporte de planilla de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Ahora bien, ha de tenerse presente que aportó información que fue valorada por la Administración y que no se presentó mayor inconveniente, de ahí que se extraña por parte del consorcio adjudicatario una mayor fundamentación para demostrar que el ingeniero propuesto no cumplía con el requisito del cartel y que la documentación aportada en fase de análisis de ofertas no resultaba un medio idóneo para demostrar lo requerido, por lo que procede declarar sin lugar en este extremo.-----

**III. SOBRE EL FONDO: 1) Sobre la prórroga del plazo para adjudicar.** El apelante alega que mediante las resoluciones Nos. CRA-05-2018, del 03 de diciembre del 2018 y CRA-06-2018, del 07 de diciembre del 2018, la Administración prorrogó el plazo de adjudicación, para que el consorcio adjudicatario pudiera subsanar requisitos legales del concurso, por cuanto la empresa NETCOM, se encontraba morosa en la consulta de situación tributaria con el Ministerio de Hacienda. Indica que es claro que las condiciones legales son de admisibilidad de las ofertas,

por lo que la empresa debió estar al día con el pago de tales impuestos, así que considera tal actuación de la Administración como una ventaja indebida. La adjudicataria considera que la Administración no le otorgó una ventaja indebida ya que su oferta fue evaluada a la luz de los requerimientos establecidos en el cartel cumpliendo en todos sus extremos y resultando la única oferta elegible para ser adjudicataria. Manifiesta que no es un requisito que los oferentes debían cumplir, pues no se incluyó ninguno relacionado con el estatus del oferente en el Sistema ATV del Ministerio de Hacienda. Señala que por una diferencia de criterios en la aplicación de créditos fiscales obtenidos se visualizaba en el sistema como moroso, a pesar de haber presentado oportunamente las declaraciones de impuestos requeridas. Añade que solicitaron al Ministerio de Hacienda revisión de la situación y a partir de ese momento se corrigió el estatus para no moroso, por lo que no se presentó falta a los procedimientos jurídicos ni ventaja indebida. La Administración señala que de conformidad con los artículos 42 bis párrafo primero de la Ley de Contratación Administrativa y 95 de su reglamento, se encuentra facultada para prorrogar el plazo por razones de interés público que así lo justifiquen, por lo que considera que ha motivado su decisión de prorrogar el plazo de adjudicación, tal como consta en la resolución No. CRA-05-2018, por lo cual el apelante no lleva razón, ya que la gestión se ha realizado apegado a Derecho. **Criterio de la División.** Sobre la posibilidad con que cuenta la Administración para prorrogar el plazo para dictar el acto de adjudicación el artículo 42 bis de la Ley de Contratación Administrativa establece: *“Adjudicación. El acto de adjudicación deberá ser dictado dentro del plazo establecido en el cartel, que no podrá ser superior al doble del plazo fijado para recibir ofertas. Dicho plazo podrá ser prorrogado por un período igual y por una sola vez, mediante resolución motivada, en la cual se acrediten las razones de interés público que así lo justifiquen.”* Además, el artículo 95 del RLCA, preceptúa: *“El plazo para adjudicar podrá ser prorrogado por un tanto igual al indicado en el cartel, para lo cual deberá mediar resolución motivada suscrita por el Proveedor. En ella, además de valorarse las razones que originan la prórroga, se contemplará el ajuste de los plazos de los cronogramas (...)”*. Ahora bien, la recurrente alega que la Administración prorrogó el plazo para adjudicar para que el consorcio adjudicatario pudiera arreglar su situación financiera ya que se encontraba moroso con el Ministerio de Hacienda. Al respecto, se observa que mediante resolución No. CRA-05-2018 de las diez horas treinta minutos del cuatro de diciembre del dos mil dieciocho, la Administración señaló: *“Ante la posibilidad que el Ministerio de Hacienda solucione la situación tributaria de la empresa Network Communications Sociedad Anónima (NETCOM) (...) Con base en lo antes expuesto se procura en forma completa y absoluta garantizar la satisfacción del*

*objeto contractual, y con ello se facilite la adopción de la decisión final. / Por consiguiente, se recomienda prorrogar el plazo para adjudicar (...)*” (hecho probado 8). Por otro lado, en la resolución CRA-06-2018 de las ocho horas treinta minutos del siete de diciembre del dos mil dieciocho, se desprende que para ese momento la situación había sido solventada (hecho probado 9). En ese sentido, ha de tomarse en consideración lo dispuesto el artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa que regula el principio de eficiencia y orienta a la conservación de ofertas, y que entre otras cosas, señala: *“Los actos y las actuaciones de las partes se interpretarán en forma tal que se permita su conservación y se facilite adoptar la decisión final, en condiciones beneficiosas para el interés general. Los defectos subsanables no descalificarán la oferta que los contenga. En caso de duda, siempre se favorecerá la conservación de la oferta o, en su caso, la del acto de adjudicación.”* En el caso particular, el consorcio recurrente no llega a acreditar que al momento de la apertura de las ofertas se presentara la morosidad de una de las empresas, incumpliendo con ello el deber de fundamentación a que ya se ha hecho referencia y que se encuentra normado en el artículo 185 del RLCA, y por otro lado, se observa que dicha situación fue solventada (hecho probado 9). Así las cosas, se impone declarar sin lugar este aspecto del recurso. **2) Sobre el nivel de redundancia N+1.** El consorcio apelante alega que la Administración consideró mediante informe técnico No.TICS-OFI-014-18 del 26 de noviembre del 2018, que su propuesta no cumple con la redundancia N+1, a pesar de tener el mejor precio. Manifiesta que la Administración sometió una serie de consultas al fabricante Avaya de los sistemas de telefonía IP ofertados, en donde se incluye el nivel de redundancia N+1 para corroborar el cumplimiento técnico de las ofertas recibidas y, en la respuesta el fabricante indicó que ambas ofertas cumplen con el requerimiento de redundancia N+1 solicitada. Considera que el criterio de la Administración es lesivo de la buena fe y seguridad jurídica y alega que el servicio de One-X Portal no es necesario ni imprescindible para cumplir con las funciones avanzadas de los usuarios móviles; sin embargo indica que sí es necesario para las versiones Avaya IP Office R10 o anteriores, en donde se tenía que utilizar el software One-X Mobile Preferred para movilidad en los smartphone y Avaya Communicator para las PC's con windows. Indica que la posición de la Administración no es correcta ya que la versión IP Office RI 1 Avaya ofrece una versión de software más moderna denominada Avaya Equinox™ Client para IP Office, el cual es un cliente para comunicaciones unificadas (UC) basado en SIP, tanto para ambientes de escritorio como para ambientes móviles e incluye la redundancia N+1; aporta como prueba carta del fabricante. Señala que queda claro que su versión 11 el Avaya Equinox™ Client para IP Office, es un cliente para comunicaciones unificadas (UC) basado en

SIP, tanto para ambientes de escritorio como para ambientes móviles (Android y iOS) y que en cuanto al uso del One-X Portal, el documento "IP Office RI 1 Offer Definition" indica que el Avaya Equinox™ Client se registra y toma las facilidades telefónicas directamente del ambiente telefónico (IP Office Server). Considera que no es necesario el uso del servicio One-X Portal para brindar el servicio de movilidad en los smartphones o PC's y así quedó consignado en la carta de Avaya con fecha del 20 de diciembre. Explica que la facilidad de presencia utilizada por el Avaya Equinox™ Client será publicada utilizando un servicio del servidor Core de telefonía y no requiere del One-X Portal como los softphones de sistemas con versiones anteriores, como el One-X Mobile; por lo que contrario a lo que señala la Administración en su criterio técnico, considera que su oferta sí cumple con lo requerido en las especificaciones técnicas de servicio administrado para telefonía IP, cumplimiento que ha sido claramente avalado por el fabricante, por lo tanto indica que no existe un motivo para que su oferta haya sido descalificada. El consorcio adjudicatario señala que el cartel requiere un sistema que en todos sus componentes tuviera una configuración redundante en un esquema N+1, con la finalidad de garantizar todas las funciones a los usuarios del sistema ante la ocurrencia de una condición de falla. Explica que efectivamente el fabricante señala que ambas ofertas cumplen con el esquema de N+1 en el componente de telefonía, sin embargo indica que el fabricante no da respuesta a la segunda pregunta que se relaciona con que la solución debe ser redundante no sólo en los servidores de telefonía, sino también en todos los componentes que garanticen las funcionalidades de los usuarios móviles. Indica que no bastaba con ofrecer redundancia N+1 en los servidores de telefonía sino que hay que garantizar que todas las funcionalidades tengan configuración N+1 y manifiesta que el consorcio recurrente convenientemente no entra a discutir este detalle. Añade que la configuración del consorcio recurrente está basada en un equipo Avaya, IP Office Server Edition y considera que ese modelo de equipo permite redundancia N+1 en sus servidores de telefonía, no obstante señala que para que puedan ser redundantes en una configuración N+1, no basta con los servidores de telefonía, sino que para lograr este nivel de redundancia es necesario contar con las funciones de componente One-X Portal y menciona que ese modelo no es redundante. Explica que para lograr que el componente One-X Portal opere de manera redundante en la configuración N+1 es indispensable el modelo de IP Office Server Edition Select que fue el ofertado por su empresa. Manifiesta que el recurrente trata de confundir ya que hace referencia a una de las funciones requeridas (softphone), inclusive menciona que en la versión de software ofertada no se requiere el componente One-X Portal para darle redundancia a la funcionalidad del softphone.

Aclara que la versión de software ofertada por su representada es la última disponible en el mercado, a saber, versión Avaya Ip Office R11, también compatible con la familia de productos Equinox liberada por Avaya para esta versión. Considera que la oferta del consorcio recurrente no cumple en todos sus extremos requeridos. La Administración al atender la audiencia inicial que le fue conferida, señaló que se solicitó nuevamente un análisis por parte del funcionario responsable y se recibió el estudio TICS-OFI-005-19 del 29 de enero de 2019, en el que se determinó que la oferta presentada por el consorcio recurrente cumple con los requisitos técnicos solicitados. No obstante, señala que inicialmente la oferta no fue lo suficientemente clara en cuanto a la funcionalidad Equinox Client para la administración de las comunicaciones unificadas, lo cual implicó que el análisis técnico realizado omitiera aspectos vitales para determinar si el producto ofertado cumplía a plenitud con las necesidades de la Administración. Así, estima conveniente allanarse a la posición del recurrente, dado que la oferta se descalificó por aspectos técnicos, por lo que a partir del nuevo análisis se logra determinar su admisibilidad. **Criterio de División:** En el caso bajo análisis se observa que el cartel, como objeto del concurso, estableció lo siguiente: **“2. OBJETO DE LA CONTRATACIÓN (...)** *El objeto de la contratación: Suministro de una (sic) servicio administrador (Alquiler) que consta de: Telefonía IP, red ILAN, Sistema de UPS. (...)* **Telefonía IP: (Conjunto de recursos que hacen posibles que la señal de voz viaje a través de internet empleando el protocolo IP) / El servicio de telefonía IP debe garantizar las condiciones descritas a continuación: (...)** *La redundancia N + 1 es una forma de resiliencia que garantiza la disponibilidad del sistema en caso de fallo del componente. Los componentes (N) tienen al menos un componente de respaldo de seguridad independiente (+1). El nivel de resiliencia podría ser del tipo activo-pasivo o en espera, ya que los componentes de reserva no participan activamente dentro del sistema durante el funcionamiento normal.”* ([https://www.sicop.go.cr/moduloOferta/search/EP\\_SEJ\\_COQ603.jsp?cartelNo=20180902343&cartelSeq=00&isPopup=Y&currSeq=00](https://www.sicop.go.cr/moduloOferta/search/EP_SEJ_COQ603.jsp?cartelNo=20180902343&cartelSeq=00&isPopup=Y&currSeq=00)). Así, el cartel estableció que el servicio de telefonía IP debe garantizar la redundancia N+1 ya que es una forma de resiliencia que garantiza la disponibilidad del sistema en caso de fallo del componente. Ahora bien, en el caso bajo análisis se observa que el consorcio recurrente indicó en su oferta que su servicio de telefonía IP cumple con la redundancia N+1 requerida en el cartel (hecho probado 1.a) y que la Administración determinó que era conveniente solicitarle a la empresa fabricante Avaya que indicara si las ofertas cumplen con el requerimiento cartelario (hecho probado 5); ante lo cual la empresa fabricante señaló que ambas ofertas cumplen con el

requerimiento de redundancia N+1 y garantiza la disponibilidad del sistema en caso de fallo del componente (hecho probado 6). No obstante, la Administración señaló que: *“La oferta presentada por el consorcio ICE-Continex no cumple con todos los requerimientos técnicos solicitados en el cartel y los anexos, esto por cuanto no ofrece el nivel de redundancia N+1 en TODOS los componentes de modo que garantice la disponibilidad del sistema en caso de fallo del componente.”* (hecho probado 7). Ante ello, el consorcio apelante cuestiona su descalificación y expresa: *“(…) debemos indicar que, a partir de la versión IP Office R11 Avaya ya se ofrece una versión de software más moderna denominada Avaya Equinox Client para IP Office, el cual es un cliente para comunicaciones unificadas (UC) basado en SIP, tanto para ambientes de escritorio como para ambientes móviles y que incluye la redundancia N+1. (…)* desde el 8 de noviembre de 2018, ya el fabricante Avaya había señalado que ambas ofertas cumplen con el requerimiento de redundancia N+1 solicitado en el concurso, esto previo al oficio TICS-OFI-014-18, del 26 de noviembre en donde la DIS desatendiendo y eludiendo lo señalado por el FABRICANTE, señala que la oferta del Consorcio ICE-Continex no cumple con el **requerimiento de redundancia N+1.**” (folios 03, 04 y 06 del expediente de la apelación). Además, aporta carta de la empresa fabricante donde se indica: *“Por tal razón la plataforma Avaya IP Office a partir de la versión 11 ofrece una versión adicional a la existente (One-x-mobile) de software más moderna bajo su oferta de Avaya Equinox Client el cual es un cliente para comunicaciones unificadas (UC) basado en Sip, tanto para ambiente de escritorio como para ambiente móviles (…)* Adicionalmente, siendo que Avaya Equinox Client es un cliente de UC basado en SIP (SIP Softphone), su resiliencia (n+1) es brindada directamente por el servidor core de telefonía.” (folio 06 vuelto del expediente de la apelación). De frente a lo anterior, la Administración se allana a la posición del consorcio apelante ya que indica que éste cumple con los requisitos técnicos solicitado, y en este sentido manifestó lo siguiente: *“(…) se puede concluir que la oferta presentada por el cosorcio ICE-Continex cumple con los requisitos técnicos solicitados en el cartel. No obstante, también resulta importante advertir que inicialmente la oferta no fue lo suficientemente clara, en cuanto a la “funcionalidad Equinox Client para la administración de las comunicaciones unificadas”, lo cual implicó que el análisis técnico realizado por el funcionario responsable, omitiera aspectos vitales para determinar si el producto ofertado cumplía a plenitud con las necesidades de la Administración. / Rendido el presente informe de descargo de la Administración, se estima conveniente allanarse a la posición del recurrente, dado que la oferta que inicialmente se descalificó por aspectos técnicos a partir del análisis llevado al afecto, se logra determinar su admisibilidad (…)*” (folio 50 del

expediente de apelación). De conformidad con lo manifestado por la Administración, se observa que a juicio de la entidad promotora del concurso, lo ofrecido por el consorcio recurrente cumple con el requerimiento relacionado con garantizar la redundancia N+1. En razón de todo lo expuesto, se impone declarar con lugar este extremo del recurso de apelación interpuesto.----

**POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política; 4, 42, 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa; 182 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, **SE RESUELVE: 1) DECLARAR PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por el **CONSORCIO ICE-CONTINEX** conformado por **INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD y CONTINEX CONTINENTAL IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN, S.A.** en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Pública No. 2018LN-000001-0007200001**, promovida por el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA** para la contratación de un servicio administrado para telefonía IP, recaído a favor de **Consortio NETCOM-SEFISA**, acto que se anula. **2)** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa. -----

**NOTIFÍQUESE.** -----

**ORIGINAL FIRMADO**

Allan Ugalde Rojas  
**Gerente de División**

**ORIGINAL FIRMADO**

Marlene Chinchilla Carmiol  
**Gerente Asociada**

**ORIGINAL FIRMADO**

Edgar Herrera Loaiza  
**Gerente Asociado**

NLQ/FMM/tsv  
NI: 488-921-2983-3065-4750.  
**NN: 03947 (DCA-1024-2019)**  
G: 2019000698-2

