

R-DCA-0552-2019

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las catorce horas cincuenta y seis minutos del doce de junio de dos mil diecinueve.
RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por **SEGURIDAD Y VIGILANCIA SEVIN LIMITADA** y la empresa **GFOURS S.A.**, en contra del acto de adjudicación de las líneas 1 a 36 de la **Licitación Pública 2018LN-000006-0005300001** promovida por el **INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL** para la contratación de "servicios de seguridad y vigilancia de tipo presencial y electrónica", recaído de la siguiente forma: Líneas 1,2, 3, 4, 6, 12, 13, 19, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 32, 34 y 35 adjudicadas a favor del Consorcio Avahuer – Seguridad Avahuer por un monto total anual de ¢169.321.116,84; Líneas 5, 7, 8, 9 10, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 26, 31, 33 y 36 adjudicadas a favor del Consorcio Servicios Múltiples Bena S.A. y Seguridad Alfa S.A por un monto total anual de ¢577.742.826,00, Línea 11 adjudicada a favor de Seguridad y Vigilancia Sevin Limitada por un monto total anual de ¢10.207.785,72. -----

RESULTANDO

- I. Que el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, Seguridad y Vigilancia SEVIN Limitada presentó ante la Contraloría General de la República, recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de la licitación pública No. 2018LN-000006-0005300001, promovida por el Instituto Mixto de Ayuda Social. -----
- II. Que mediante auto de las doce horas cuarenta minutos del treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, esta División solicitó el expediente administrativo de la contratación recurrida a la Administración licitante. Dicho requerimiento fue atendido por la Administración mediante oficio No. IMAS-GG-1282-2019 del tres de junio de dos mil diecinueve, incorporado al expediente de apelación. -----
- III. 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: Con vista en el expediente electrónico que consta en el Sistema Integrado de Compras Públicas y en el expediente del trámite del recurso de apelación, para efectos de la presente resolución se tiene como hechos probados de interés: **1)** Que el Instituto Mixto de Ayuda Social promovió una licitación pública con el objeto de contratar los servicios de seguridad y vigilancia de tipo presencial y electrónica, concurso en el cual participaron cinco ofertas, a saber: Seguridad y Vigilancia SEVIN Limitada, Consorcio Avahuer – Seguridad Avahuer, Consorcio Servicios Múltiples Bena S.A. y Seguridad Alfa S.A. y GFours S.A. (según

consta del expediente electrónico de la licitación, apartado “3. Apertura de Ofertas”). **2)** Que mediante Acuerdo adoptado por el Consejo Directivo del Instituto No. 201-05-2019 de fecha nueve de mayo de dos mil diecinueve, comunicado el día quince de mayo de los corrientes, se procedió a la adjudicación del objeto de la siguiente manera: Líneas 1,2, 3, 4, 6, 12, 13, 19, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 32, 34 y 35 adjudicadas a favor del Consorcio Avahuer – Seguridad Avahuer por un monto total anual de ¢169.321.116,84; Líneas 5, 7, 8, 9 10, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 26, 31, 33 y 36 adjudicadas a favor del Consorcio Servicios Múltiples Bena S.A. y Seguridad Alfa S.A por un monto total anual de ¢577.742.826,00, Línea 11 adjudicada a favor de Seguridad y Vigilancia Sevin Limitada por un monto total anual de ¢10.207.785,72 (según consta del expediente electrónico de la licitación, apartado 4. Información de Adjudicación/ “Acto de Adjudicación”/ “Información de Publicación” y consulta del archivo adjunto No. 1 denominado “Acuerdos DECISIÓN FINAL LICITACIÓN PÚBLICA SEGURIDAD (002).pdf”) **3)** Que mediante oficio IMAS-GG-1282-2019 de fecha tres de junio de dos mil diecinueve, recibido en esta Contraloría General en esa misma fecha, el Instituto Mixto de Ayuda Social manifiesta que “*se interpuso Recurso de Revocatoria presentado en el SICOP por el Consorcio Seguridad Alfa S.A. y Servicios Múltiples Bena S.A. y Recurso de Apelación presentado en SICOP e interpuesto por la empresa GFours S.A. (se adjuntan documentos)*”, de forma que adjunta copia del escrito interpuesto por la empresa referida (según consta a folios 36, 45 a 49 del expediente del recurso de apelación). -----

II. Sobre la admisibilidad del recurso interpuesto por la empresa GFours S.A en contra de la adjudicación de las Líneas 1 a la 36 del concurso. El artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa establece que: “*La Contraloría General de la República dispondrá, en los primeros diez días hábiles, la tramitación del recurso o, en caso contrario, su rechazo por inadmisibile o por improcedencia manifiesta (...)*.” Sobre el particular conviene recordar que el artículo 182 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece que el recurso de apelación: “*deberá presentarse ante la Contraloría General de la República*”. Del mismo modo, el artículo 187 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dispone que el recurso de apelación será rechazado de plano por inadmisibile, cuando el apelante no cumpla con los requisitos formales previstos en la normativa vigente. En este sentido, el artículo referido señala lo siguiente: “*El recurso de apelación será rechazado de plano por inadmisibile, en los siguientes casos: (...) d) Cuando no se cumpla con los requisitos formales previstos en el ordenamiento para interponerlo (...)*.” Ahora bien, a partir de la normativa expuesta y para el caso en concreto, se tiene por acreditado que para la presente discusión, el Instituto Mixto de Ayuda Social

promovió una licitación pública con el objeto de contratar los servicios de seguridad y vigilancia de tipo presencial y electrónica, concurso en el cual participaron cinco ofertas, entre éstas la empresa apelante GFours S.A. y las adjudicatarias Seguridad y Vigilancia SEVIN Limitada, Consorcio Avahuer – Seguridad Avahuer y el Consorcio Servicios Múltiples Bena S.A. y Seguridad Alfa S.A. y (hechos probados 1 y 2). En relación al resultado anterior, consta que mediante oficio IMAS-GG-1282-2019 de fecha tres de junio de dos mil diecinueve, el Instituto Mixto de Ayuda Social manifiesta que: *“se interpuso Recurso de Revocatoria presentado en el SICOP por el Consorcio Seguridad Alfa S.A. y Servicios Múltiples Bena S.A. y Recurso de Apelación presentado en SICOP e interpuesto por la empresa GFours S.A. (se adjuntan documentos)”*, de forma que adjunta copia del escrito interpuesto por la empresa referida (hecho probado 3). De lo anterior, se desprende que en el caso es la propia Administración la que pone en conocimiento de esta Contraloría General, sobre la presentación de un recurso de apelación interpuesto a través de la plataforma del Sistema Integrado de Compras Públicas, para lo cual remite la copia correspondiente. De esta forma, no consta que la empresa Gfour haya accionado en la sede que dispone la normativa para impugnar válidamente. Al respecto, este órgano contralor ya se ha referido al vicio en la interposición de recursos cuando se realiza en una sede o medio en este caso que no corresponde, sobre lo cual se ha indicado: *“considerando que se está ante una licitación pública, resultaría competente este órgano contralor para conocer esta etapa recursiva; no obstante, no es el propio recurrente quien interpone la gestión ante esta Contraloría General. Se tiene que lo recibido en este órgano contralor se trata de un documento remitido por la propia Administración, según se indica de modo expreso en el oficio No. PI-141-2016 del 09 de junio 2016 emitido por la Proveduría Institucional de la Presidencia de la República, en los siguientes términos: “...me permito comunicar por este medio que el día de ayer miércoles 8 de junio de los corrientes se acusa recibo a través de la plataforma de compras públicas SICOP, el recurso de objeción al cartel... Lo anterior con la finalidad de que este sea atendido por la Contraloría General de la República...” (folio 03 del expediente de la objeción) y se hace referencia al contenido del artículo 172 del RLCA sobre el recurso de objeción en licitaciones públicas. Dicho oficio ingresó por correo electrónico el pasado 09 de junio 2016 (folio 02 del expediente de objeción) al cual se adjuntó un documento referido a recurso de objeción emitido por Constructora AyM Desarrollos Urbanísticos S.A. (folios del 05 al 07 del expediente de objeción); no obstante, se trata de un documento en formato pdf sin firma digital. Tales circunstancias ameritan varias consideraciones, en primer término, si bien es factible el uso de medios electrónicos, para ello*

necesariamente deben observarse ciertos requisitos para poder considerar un documento digital, tales como la integridad del documento o identidad del emisor. (...) fue la misma Administración la que remitió el recurso a conocimiento de esta Contraloría General, no fue interpuesto por el propio recurrente ante esta sede. Al respecto, se reitera que la competencia para conocer recursos de objeción tratándose de licitación pública, en efecto la ostenta este órgano contralor, y en los demás casos se presenta ante la Administración. No obstante, se tiene que el recurrente se limitó a presentar su recurso en el sistema SICOP; sistema que al momento no constituye un medio por el cual se tenga por presentado el recurso en esta sede; no siendo factible la remisión que efectúa la Administración, la debe pronunciarse sobre la presentación de un recurso ante ella, y no constituirse en tramitadora, estando claramente identificada la competencia para conocer en cada caso un recurso de objeción según la normativa citada (...) Con lo cual el recurso debía ser presentado por el propio recurrente como interesado de manera directa ante esta Contraloría General –ya sea mediante documento físico o digital respetando las regulaciones respectivas- y no por medio del sistema para que la Administración lo tramitase posteriormente” (ver resolución R-DCA-494-2016 de las ocho horas diecinueve minutos del quince de junio de dos mil dieciséis). En igual sentido, se extrae de la resolución R-DCA-0212-2019 de las diez horas cincuenta y cuatro minutos del cuatro de marzo de dos mil diecinueve: “se tiene que el documento que ingresó vía correo electrónico a la Contraloría General de la República y remitido para su trámite a esta División de Contratación Administrativa, corresponde a una copia de un recurso de objeción interpuesto por la empresa Moli del Sur S.A., mismo que no fue remitido por dicha empresa objetante en forma directa a esta División, sino que fue enviado por la Unidad de Servicios de Proveeduría de la Contraloría General de la República (folio 01 del expediente de objeción). Lo anterior, se da en razón de que el recurso de objeción fue presentado por la empresa Moli Del Sur S.A. ante la Unidad de Servicios de Proveeduría–como Administración activa- en contra del cartel de la Licitación Pública 2019LN-000001-0005400001 promovida por la Contraloría General de la República para la “Contratación de servicios de limpieza y mantenimiento de zonas verdes”, acción recursiva que el objetante planteó a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (...) En este orden de ideas, y como primer aspecto, debe indicarse que la admisión de un recurso de objeción por parte de esta División no sólo depende de su interposición en tiempo y que el cartel objetado sea derivado de un procedimiento de licitación pública, sino que también se deben cumplir otros aspectos de forma que son de vital importancia, como por ejemplo que el recurso venga debidamente firmado (manuscrito o digitalmente, según corresponda) o que

*quien recurre debe necesariamente ser la persona que interpone el recurso ante la instancia competente para tener por bien presentada su acción recursiva. (...) En ese sentido, ya esta División se ha referido en casos similares a que debe ser el mismo recurrente y no la Administración quien remita o interponga el recurso ante la instancia que corresponda –la que ostente la competencia-, por lo que el actuar de la Unidad de Servicios de Proveeduría de remitir a esta División de Contratación Administrativa una copia de un recurso interpuesto ante ella a través del SICOP para el respectivo trámite ante esta División, deviene en improcedente (...) De igual forma, ha de tenerse presente que si bien el recurso en cuestión fue presentado en el SICOP, aún **este órgano contralor en ejercicio de su jerarquía impropia** no se encuentra conociendo escritos recursivos presentados directamente en esa plataforma, motivo por el cual su presentación debe ser realizada directamente ante este órgano sea de manera física o por medios electrónicos, por lo que la gestión presentada por esa sola condición amerita su rechazo de plano”. Tal cual sucede en los antecedentes expuestos, en el caso bajo análisis el IMAS traslada a esta Contraloría General la impugnación que interpone la empresa Gfours directamente en la plataforma SICOP, sin que conste que el recurso haya sido presentado observando el ordenamiento jurídico en cuanto a forma y lugar se refiere para su correcta presentación y tramitología. Así las cosas, se impone **rechazar de plano** el recurso interpuesto por Gfours S.A. -----*

III. Sobre la admisibilidad del recurso interpuesto por Seguridad y Vigilancia SEVIN Limitada en contra de las líneas 7, 8, 9 10, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22 y 26. De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa, el numeral 190 del Reglamento a dicha ley, y por acuerdo del órgano colegiado, se admite para su trámite el recurso de apelación interpuesto, y se confiere **AUDIENCIA INICIAL** por el plazo improrrogable de **DIEZ DÍAS HÁBILES** contados a partir del día siguiente a la notificación del presente auto, al **INSTITUTO LICITANTE** y a **CONSORCIO SERVICIOS MÚLTIPLES BENA S.A. y SEGURIDAD ALFA S.A, CONSORCIO DE INFORMACIÓN Y SEGURIDAD S.A. Y LOS GUARDIANES CINCO ESTRELLAS S.A., GFOURS S.A. y el CONSORCIO AGENCIA VALVERDE HUERTAS S.A. Y SEGURIDAD AVAHUER S.A.** para que manifiesten por escrito lo que a bien tengan con respecto a los alegatos formulados por la empresa apelante en su escrito de interposición del recurso, y del mismo modo para que aporten u ofrezcan las pruebas que estimen oportunas y señalen medio para recibir notificaciones. Para efectos de contestar la presente audiencia se remite copia del mismo así como sus anexos. Por último, se le solicita a las partes, en la medida que se encuentre dentro de sus posibilidades, y cuando las

particularidades de la información solicitada así lo permitan, remitir la información en formato digital y con firma digital certificada, al correo electrónico: contraloria.general@cgr.go.cr y para esos efectos se deberá tomar en cuenta que se considerarán documentos digitales válidos los presentados en formato "pdf", con firma digital emitida por una autoridad certificadora registrada en Costa Rica y que no superen los 20 MB cada uno. -----

IV. Sobre la metodología de evaluación aplicada a la línea 21: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y la admisión del recurso interpuesto por Seguridad y Vigilancia SEVIN Limitada indicado en el punto III anterior, se previene al **Instituto licitante** para que al momento de atender la audiencia inicial antes conferida, se refiera a la forma en que aplicó la metodología de evaluación a la Línea 21, de frente a las regulaciones cartelarias. Lo anterior considerando que el apartado 7 del pliego, sobre la Metodología para la Calificación de Ofertas establece que para el factor precio: *"La oferta que presente el menor precio obtendrá la totalidad de los puntos. (...) el oferente debe indicar el costo por cada partida a ofertar"*, y en el caso de la Línea 21 se observa del denominado Informe de Recomendación IMAS-SGSA-0271-2019 del ocho de mayo de dos mil diecinueve, la calificación obtenida por las empresas elegibles en cada uno de los puestos que integran la línea ARDS Puntarenas (2), esto es una calificación para las ofertas recibidas para el puesto de 24 horas y otra calificación considerada en el puesto de 12 horas. Por lo anterior, deberá referirse a la forma en que calificó a las ofertas y adjudicó esta partida específica de frente a las reglas del cartel. -----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 85 y 86 de la Ley de Contratación Administrativa, 186 y 187 inciso d) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) RECHAZAR DE PLANO POR INADMISIBLE**, el recurso de apelación interpuesto por **GFOURS S.A.**, en contra del acto de adjudicación del procedimiento de **Licitación Pública 2018LN-000006-0005300001** promovida por el **INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL** para la contratación de "servicios de seguridad y vigilancia de tipo presencial y electrónica", recaído de la siguiente forma: Líneas 1,2, 3, 4, 6, 12, 13, 19, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 32, 34 y 35 adjudicadas a favor del Consorcio Avahuer – Seguridad Avahuer por un monto total anual de ¢169.321.116,84; Líneas 5, 7, 8, 9 10, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 26, 31, 33 y 36 adjudicadas a favor del Consorcio Servicios Múltiples Bena S.A. y Seguridad Alfa S.A por un monto total anual de ¢577.742.826,00, Línea 11 adjudicada a favor de Seguridad y Vigilancia Sevin Limitada por un monto total anual de ¢10.207.785,72. **2)** De conformidad con lo

establecido en los artículos 1 y 86 de la Ley de Contratación Administrativa, el numeral 190 del Reglamento a dicha Ley se admite para su trámite el recurso de apelación interpuesto por **SEVIN LIMITADA**, en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Pública 2018LN-000006-0005300001** promovida por el **INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL** para la contratación de "servicios de seguridad y vigilancia de tipo presencial y electrónica", líneas 7, 8, 9 10, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22 y 26 recaído a favor del **CONSORCIO SERVICIOS MÚLTIPLES BENA S.A. y SEGURIDAD ALFA S.A**, por un monto total de ₡428.306.615,40 (cuatrocientos veintiocho millones trescientos seis mil seiscientos quince colones con cuarenta céntimos). **NOTIFÍQUESE**.-----

ORIGINAL FIRMADO

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División



ORIGINAL FIRMADO

ORIGINAL FIRMADO

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

MMQ/chc
NI: 14187, 14613, 15341.
NN:08263 (DCA-2112)
G: 2018004063-3

Nota del Gerente Asociado Elard Gonzalo Ortega Pérez. Sobre las particularidades del rechazo de plano del recurso GFours S.A. Este gerente asociado comparte con la mayoría del órgano colegiado la inadmisibilidad del recurso de la empresa GFours S.A., aunque por razones diferentes que de seguido se explican. El recurso de la empresa referida se presentó el día tres de junio de dos mil diecinueve, remitido por la Administración Licitante mediante oficio IMAS-GG-1282-2019 de fecha tres de junio de dos mil diecinueve (hecho probado 4), mientras que el acto final se dictó el quince de mayo de dos mil diecinueve (hecho probado 2), con lo cual el plazo de diez días hábiles para impugnar venció el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, por lo que al momento de la presentación del recurso el plazo para impugnar ya había

transcurrido. Al respecto, este gerente asociado estima que en aplicación del principio del informalismo, resulta viable que un recurso pueda ser remitido por la Administración a este órgano contralor, de tal forma que si cumple con todos los presupuestos formales para su trámite como la firma manuscrita original o firma digital válida, la integridad del escrito del recurso, la presentación dentro del plazo para impugnar y la disponibilidad en formatos abiertos como podría ser un formato de documento portátil (pdf por sus siglas en inglés); lo que implica únicamente su análisis en fase de admisibilidad para determinar si cumple entonces con los supuestos de competencia por la cuantía, legitimación y fundamentación que exige la normativa. La posibilidad de admitir la remisión de un recurso de apelación de un acto final, se sustenta en dos dimensiones, la garantía de impugnación del acto final del procedimiento de contratación que protege libertades fundamentales pero que también representa un ejercicio de tutela de la inversión de fondos públicos; así como la lectura del principio del informalismo en el sentido de que se podría contar con un recurso de apelación interpuesto en tiempo, que expresa su voluntad de impugnar el acto final y que estaría presentado ante la instancia competente mediante la actividad de la propia Administración cuyo acto se encuentra impugnado. Sobre este principio ha señalado la Sala Constitucional que: *“El informalismo a favor del administrado en los procedimientos administrativos tiene un profunda raigambre constitucional, puesto que encuentra asidero en el indubio pro actione y en el derecho de acceder a los mecanismos de auto-control de las propias Administraciones públicas como el procedimiento administrativo constitutivo (de la manifestación de voluntad final) o de impugnación (recursos), establecidos en en vista de las prerrogativas de la autotutela declarativa y ejecutiva de que gozan los poderes públicos frente a los particulares.”* (resolución No. 3308-2012 de las nueve horas diez minutos del nueve de marzo de dos mil doce). De esa forma, para este gerente asociado si el recurso se presentó en tiempo remitido por la Administración, debe estarse a la interpretación más favorable a la valoración del recurso, al menos en lo que concierne a su trámite de admisibilidad y no rechazarlo únicamente por la interposición ante la Administración, pues esa circunstancia ha sido solventada por la propia Administración recurrida. Ahora bien, en el caso consta a todas las partes que el recurso se interpuso en el Sistema Integrado de Compras Públicas, pese a que el Transitorio III del Reglamento para la utilización del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP (Decreto Ejecutivo No. 41438-H) dispone: **“TRANSITORIO III.-Las solicitudes de autorización, los recursos, el refrendo y las notificaciones que le corresponda tramitar a la Contraloría General de la República se gestionarán en documentos físicos o electrónicos hasta que se implementen**

los mecanismos tecnológicos y desarrollen los módulos necesarios para que se ejecuten estos procesos en el SICOP, no obstante, la Contraloría consultará los expedientes electrónicos por medio del SICOP.”, resultaba posible conocer del recurso aceptando que la Administración lo remitió a la Contraloría General de la República que es la instancia que resulta competente, sin embargo, la gestión no solo se encuentra extemporánea sino que el recurso remitido por la Administración en formato electrónico carece de una firma digital verificable, con lo cual el documento presentado se asemeja a una copia digitalizada, más que a un documento electrónico válido; por lo que en este caso tampoco se cumplieron los supuestos de admisibilidad del recurso y en consecuencia el recurso debe rechazarse de plano por inadmisibile. -----

ORIGINAL FIRMADO

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

