

R-DCA-0612-2019

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.
San José, a las catorce horas veinticinco minutos del veintisiete de junio del dos mil diecinueve.

RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por **ALGRASA, S.A.**, en contra del acto de declaratoria de desierto de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2019LA-000004-0004400001** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE GOLFITO** en “Contratación para trabajos de mantenimiento periódico de caminos vecinales en estado de lastre de los distritos 1º, 2º y 3º del Cantón de Golfito”, con oferta del apelante por un monto de ₡211.389.261,72. -----

RESULTANDO

I. Que la empresa Algrasa, S.A., el trece de junio de dos mil diecinueve, interpuso ante este órgano contralor recurso de apelación en contra del acto de declaratoria de desierto dictado dentro de la referida Licitación Abreviada No. 2019LA-000004-0004400001. -----

II. Que mediante auto de las ocho horas diecisiete minutos del veinticinco de junio de dos mil diecinueve, este órgano contralor solicitó a la Administración el expediente administrativo; conforme con lo cual la Municipalidad de Golfito, mediante oficio que corre agregado al expediente de apelación, remitió para su consulta al expediente administrativo electrónico tramitado en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP). -----

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

CONSIDERANDO

I. Hechos probados: Para la resolución del presente asunto, con mérito en el expediente administrativo, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que la Municipalidad de Golfito promovió la Licitación Abreviada No. 2019LA-000004-0004400001, correspondiente a partida conformada por una línea, en los siguientes términos: -----

“Partida	Línea	Código	Nombre	Cantidad	Unidad	Precio Unitario	[...]
1	1	7214100392134022	Servicio de mantenimiento y rehabilitación de caminos de lastre.	1	NA	284.330.031,76 [CRC]	[...]”

La Administración procedió a publicitar el concurso e invitaciones mediante SICOP el día veintitrés de abril de dos mil diecinueve. (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento 2019LA-000004-0004400001, en página inicial, apartado denominado "2. Información de Cartel", ingresar por el número de contratación identificado como "Versión Actual", de fecha 24 de abril de 2019; en la nueva ventana "Detalles del concurso", título "1. Información general", ver campo

"Fecha/hora de publicación", y en el título "11. Información de bien, servicio u obra" ver la denominación de las líneas; las invitaciones mediante correo electrónico, en la misma ventana final, parte superior, campo "Consulta de notificaciones", ingresar por "consultar"; en la nueva ventana "Listado de envíos del correo electrónico", modificar el rango de fechas para visualizar las invitaciones en la fecha indicada). **2)** Que de conformidad con la Apertura de Ofertas, de las 16:00 horas del 6 de mayo de 2019, fueron recibidas tres ofertas: la No. 1 de Algrasa, S.A.; la No. 2 de Desarrollos Allan Corrales, Ltda.; y la No. 3 de J.R. Ajima de Occidente, S.A. (En consulta del expediente electrónico por número de procedimiento, en apartado denominado "2. Información de Cartel", ingresar por el número de contratación identificado como "Versión Actual", de fecha 24 de abril de 2019; en la nueva ventana "Detalles del concurso", título "1. Información general", ver campos "Fecha/hora de apertura de ofertas" y "Cierre de recepción de ofertas"; respecto del listado de ofertas presentadas, en la página principal, título "3. Apertura de ofertas", en "Partida 1" ingresar por "consultar"; en la nueva ventana "Resultado de la apertura", ver el listado por "Posición de ofertas"). **3)** Que de conformidad con el resultado de la apertura de ofertas para la partida No. 1, los precios cotizados fueron los siguientes: -----

Posición de ofertas	Número de la oferta	Ofertas alternativas	[...]	Precio presentado	Conversión de precio [USD]	[...]
	Nombre del proveedor			[...]	[...]	
1	[...] Partida 1-Oferta 1	No	[...]	211.389.261,72 [CRC]	353.292,88	[...]
	Algrasa sociedad anónima			[...]	[...]	[...]
2	[...] Partida 1-Oferta 2	No	[...]	257.644.174,2 [CRC]	430.598,28	[...]
	Desarrollos Allan Corrales Limitada			[...]	[...]	[...]
3	[...] Partida 1-Oferta 3	No	[...]	284.230.164,68 [CRC]	475.031,19	[...]
	J.R. Ajima de Occidente sociedad anónima			[...]	[...]	[...]

(En consulta del expediente por número de procedimiento, página inicial del concurso, título "3. Apertura de ofertas", en "Partida 1" ingresar por "consultar"; ver el listado en la nueva ventana "Resultado de la apertura"). **4)** Que mediante acuerdos del Concejo Municipal de la Administración, adoptados en la sesión ordinaria número 20, del 29 de mayo de 2019, en su capítulo 5, artículo 19, acuerdos comunicados mediante oficio SMG-T-354-06-2019 de 3 de junio de 2019, firmado por Roxana Villegas Castro, en su condición de Secretaria Municipal, se dispuso lo siguiente: "[...] conforme con los ordinales 29 LCA, 86, párrafos 4 y 5, RLCA, cuando se presentan varias ofertas elegibles, pero median razones o motivos de "interés público" que le recomiendan a la administración declararlo desierto. En tal supuesto, la administración debe emitir una declaratoria de desierto motivada, incluyendo o dejando constancia de las razones o motivos de

interés público que determinaron esa decisión. / [...] / Teniendo claro estos precedentes legales, toca verificar si el error en la Tabla de Calificación de la Condición de los Equipos de los Sistemas de Evaluación de los carteles de ambos procedimientos, que es apuntado por la Proveedora, constituye un vicio de la gravedad que se le atribuye, de tal forma que pudiera ser causal de nulidad absoluta de dichos concursos. / [...] / Considerando todo lo antes explicado, este órgano concluye que, en los procedimientos efectuados, la Administración se apartó de los preceptos de los artículos 51 y 55 del RLCA, y de los principios rectores en materia de contratación administrativa, en tanto no incorporó en el pliego de condiciones un sistema de evaluación de la condición de los equipos que determinara con claridad la metodología y los parámetros para puntuar los porcentajes asignados a cada uno. Existiendo, además, una marcada falta de correlación entre el peso asignado a este factor (20%), y la puntuación total establecida en las tablas de valoración por años de fabricación y, o modelos para las distintas unidades de equipo pesado que fueron requeridas (30 puntos). / [...] / Finalmente, no resulta procedente a estas alturas del procedimiento, ni siquiera en broma, realizar un ejercicio de equiparación o de factorización para subsanar el defecto, porque claramente se estaría en el caso de una modificación a posteriores de las reglas invariables de los concursos, lo que no solo es contrario a los principios y mandatos de la normativa jurídica aplicables, sino que podría ser causal de la comisión de un delito. Máxime, que la disconformidad de cualquiera de los participantes, dada la cuantía de los procedimientos señalados, podría ser ventilada en apelación ante la Contraloría de la República, donde fácilmente se echarían de ver los defectos advertidos por la Proveeduría, con la consecuente responsabilidad administrativa y hasta penal, de aquellos que obraren contra las razones y los dictados de la Ley. / [...] / Acuerdo 20-ORD 20.-2019 Visto el informe de la Comisión de Jurídicos, por unanimidad de votos se aprueba: Acogerlo en todos sus extremos y las recomendaciones contenidas en éste. / Acuerdo 21-ORD 20.-2019 Habiéndose acogido el informe de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, por unanimidad de votos se aprueba: Por razones de protección al interés público, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 128, 158.1, 166, 169 y 170 de la Ley General de la Administración Pública, en relación con el artículo 3 de la LCA, y 6°, 51, 55 y 86 (párrafos 4 a 6) del RLCA, se declaran desiertas las licitaciones: / A- 2019LA-000003-0004400001 (SICOP N.º 20190300421-00): Rehabilitación de los caminos en lastre del distrito cuarto del cantón de

Golfito / B- 2019LA-000004-0004400001 (SICOP N.º 20190200179-00): Rehabilitación de los caminos en lastre de los distritos primero, segundo y tercero del cantón de Golfito. / Se declara este acuerdo en firme y definitivamente aprobado. Comuníquese lo dispuesto por este Concejo Municipal / [...] (En consulta del expediente por número de procedimiento, página inicial del concurso, título "4. Información de Adjudicación", en título "Acto de adjudicación" ingresar por "consultar"; en la nueva ventana "Acto de adjudicación"; título "Acto de adjudicación", campo "Aprobación del acto de adjudicación", ingresar por "Consulta del resultado del acto de adjudicación(Fecha de solicitud:05/06/2019 14:28)"; en la nueva ventana "Detalles de la solicitud de verificación", título "2. Archivo adjunto", en documento No. 1, "Acuerdo de Concejo", descargar el archivo "Transcripcion SMG-T-354-06-2019 desiertas licitaciones 1,2,3.pdf"). -----

II. Sobre la competencia de la Contraloría General para conocer del recurso: El artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) señala: *“La Contraloría General de la República dispondrá, en los primeros diez días hábiles, la tramitación del recurso o, en caso contrario, su rechazo por inadmisibles o por improcedencia manifiesta. [...].”* Por su parte, el artículo 187 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) dispone en lo que interesa: *“El recurso de apelación será rechazado de plano por inadmisibles, en los siguientes casos: / [...] / d) Cuando no se cumpla con los requisitos formales previstos en el ordenamiento para interponerlo, tales como la firma del recurso. / [...].”* La Administración ha promovido el presente concurso para la contratación de maquinaria para el mantenimiento de caminos de lastre, para cuya sustanciación fue cursada invitación mediante invitación dentro de la plataforma del expediente electrónico en SICOP (ver hecho probado 1); de tal forma que para la apertura de ofertas entraron a competir tres plicas (ver hecho probado 2), con la correspondiente cotización desplegada por el expediente electrónico (ver hecho probado 3); aunque el sistema contempla tres factores adicionales además del precio, conforme el Capítulo II, "Sistema de Evaluación" del pliego de condiciones, en los siguientes términos: *“Para el desarrollo del presente proceso de contratación se aplicará el siguiente sistema de calificación: -----*

<i>Factor</i>	<i>Porcentaje asignado</i>
<i>Precio de la oferta</i>	<i>50%</i>
<i>Experiencia del contratista</i>	<i>20%</i>
<i>Condición del equipo</i>	<i>20%</i>
<i>Plazo de entrega</i>	<i>10%</i>
<i>Total</i>	<i>100%”</i>

(En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en página inicial, apartado denominado "2. Información de Cartel", ingresar por el número de contratación identificado como "Versión Actual", de fecha 24 de abril de 2019; en la nueva ventana "Detalles del concurso", título "F. Documento del cartel", para el documento No. 1, descargar el archivo "CARTEL Caminos lastre Golfito-Pto Jlmenez-Guaycara Abril.pdf", página 12). El mismo capítulo del pliego de condiciones, en la descripción del factor de evaluación "Condición del Equipo, 20%", establece lo siguiente: "*Para el desarrollo de los trabajos contenidos en el presente proceso de contratación, se solicita el siguiente equipo de trabajo para que el mismo sea distribuido en dos cuadrillas o frentes, con la finalidad de intervenir dos distritos al mismo tiempo.* -----

<i>Detalle de maquinaria</i>	<i>Cantidad</i>
<i>Vagoneta tipo tándem, con capacidad de acarreo de 12m³ ó 14 m³.</i>	<i>8</i>
<i>Motoniveladora 140 o su similar.</i>	<i>2</i>
<i>Back Hoe 310 SG o su similar.</i>	<i>2</i>
<i>Compactadora con peso de operación de 10 Ton o superior.</i>	<i>2</i>
<i>Camión Distribuidor de Agua.</i>	<i>2</i>
<i>Excavadora con peso de operación de 20 Tn.</i>	<i>1</i>

Por lo que el oferente debe de presentar en forma de cuadro la maquinaria que empleara en el desarrollo de las obras, como se detalla a continuación: / [...] / Para la evaluación de la condición de estos equipos, se procederá otorgando puntos de acuerdo al modelo de cada máquina, según la siguiente tabla: -----

<i>Año (modelo)</i>	<i>Puntos</i>	<i>Año (modelo)</i>	<i>Puntos</i>
<i>2019-2018</i>	<i>30.00</i>	<i>2007-2006</i>	<i>12.00</i>
<i>2017-2016</i>	<i>28.00</i>	<i>2005-2004</i>	<i>10.00</i>
<i>2015-2014</i>	<i>26.00</i>	<i>2003-2002</i>	<i>8.00</i>
<i>2013-2012</i>	<i>24.00</i>	<i>2001</i>	<i>6.00</i>
<i>2011-2010</i>	<i>22.00</i>	<i>2000</i>	<i>4.00</i>
<i>2009-2008</i>	<i>20.00</i>	<i>1999</i>	<i>2.00</i>
<i>2007-2006</i>	<i>18.00</i>	<i>1998</i>	<i>0.00</i>

Cada equipo se evaluará obteniendo directamente el puntaje de acuerdo con la tabla anterior a excepción de las vagonetas que se evaluarán también con los puntajes de la tabla pero se sumaran todas y se dividirán entre la cantidad solicitada para obtener un monto, o sea, el puntaje para las vagonetas en conjunto será un valor entre 0 y 20 puntos. Por último se sumara el puntaje de los equipos (sic) y el promedio de las vagonetas y este valor se dividirá entre los diferentes equipos (según clase) para obtener el total en cuanto a condición del equipo. En cualquier caso se tendrá que el equipo con año de fabricación de 1998 o menos, se calificara con cero. / [...]" (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en

página inicial, apartado denominado "2. Información de Cartel", ingresar por el número de contratación identificado como "Versión Actual", de fecha 24 de abril de 2019; en la nueva ventana "Detalles del concurso", título "F. Documento del cartel", para el documento No. 1, descargar el archivo "CARTEL Caminos lastre Golfito-Pto Jimenez-Guaycara Abril.pdf", páginas 19 y 20). Con base en lo anterior, la tabla general de distribución de puntaje entre factores estableció un 20% para el criterio de evaluación "Condición del equipo", aunque la tabla específica de asignación de puntos conforme el modelo de la maquinaria estableció un máximo de 30%; situación que fue considerada como motivo para la declaratoria de desierto del proceso, por considerar la Administración que no resulta posible proceder con la calificación de las ofertas (ver hecho probado 4). Con base en ello, la empresa Algrasa, S.A., interpone recurso de apelación por considerar que sí resulta posible la evaluación de ofertas ya fuese utilizando la base 110% que podría llevarse por regla de tres al 100% en lo correspondiente al criterio de condición del equipo, o bien, por considerar que el criterio de evaluación "Condición del equipo" puede suprimirse del todo, quedando el 80% como calificación máxima, en consideración que los requerimientos técnicos de la maquinaria siempre se mantienen como aspectos de admisibilidad. En este caso se tiene que la empresa recurrente presenta escrito para deducir recurso de apelación (ver archivo "NI 15628-2019" grabado en disco de folio 7 del expediente del recurso), el cual carece de firma digital válida; tipo de firma que constituye el único medio de acreditación de la identidad del recurrente al haberse presentado vía correo electrónico a las 11:29 horas del 13 de junio de 2019 (ver folio 8 del expediente del recurso). En cuanto a la exigencia de firma, el artículo 173 del RLCA establece lo siguiente: "[...] / *Cuando exista imposibilidad para la presentación electrónica del recurso, deberá presentarse ante la entidad correspondiente, según el tipo de recurso de que se trate, a través del medio electrónico dispuesto por la Administración al efecto.*" Esta norma entiende por presentación electrónica del recurso la ejercida mediante SICOP, con lo cual la posibilidad de interposición del recurso firmado digitalmente mediante correo electrónico se basa en precepto normativo incorporado en el artículo 148, último párrafo, del RLCA, al disponer lo siguiente: "*Serán susceptibles de realizarse por medios electrónicos, todas las actuaciones de la administración y los particulares necesarias para el desarrollo de la totalidad de las etapas de los procedimientos de contratación administrativa, conforme las regulaciones de la Ley N° 8454, Ley de Certificados, Firmas*

Digitales y Documentos Electrónicos de 30 de agosto de 2005.” Por su parte, el artículo 9 de la ley No. 8454 de 30 de agosto de 2005, dispone lo siguiente: “*Los documentos y las comunicaciones suscritos mediante firma digital, tendrán el mismo valor y la eficacia probatoria de su equivalente firmado en manuscrito. En cualquier norma jurídica que se exija la presencia de una firma, se reconocerá de igual manera tanto la digital como la manuscrita. / Los documentos públicos electrónicos deberán llevar la firma digital certificada.*” En Costa Rica únicamente CA SINPE, perteneciente al Banco Central de Costa Rica, se encuentra registrada y autorizada como Autoridad Certificadora (CA) ante el Departamento de Certificadores de Firma Digital, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, en concordancia con la ley No. 8454 del año 2005, su Reglamento, y la Política de Certificados para la Jerarquía Nacional de Certificadores Registrados (en dicho sentido, ver certificación emitida por el Viceministerio de Ciencia y Tecnología, MICITT, en folio 20 del expediente de apelación). Con respecto a la verificación de validez de firmas digitales incorporadas en documentos que deban ser tramitados por la Contraloría General de la República, corresponde citar el oficio No. DGA-UJI-0009 de 6 de febrero de 2018, firmado por el licenciado Juan Alejandro Herrera López, en su condición de Jefe de la Unidad Jurídica Interna, División de Gestión de Apoyo, en cuanto ha manifestado lo siguiente: “[...] / *La aplicación PEGASUS es la aplicación oficial de la Contraloría General para validar las firmas digitales en los documentos emitidos con los formatos soportados por esa aplicación, de interés son los documentos en “Formato de Documento Portable” o PDF por sus siglas en inglés.*” / [...]”. De esta forma, si bien es posible la presentación de recurso por la vía del correo electrónico mediante documento incorporado en un archivo digital, y firmado digitalmente; en el presente caso ello no ha tenido lugar, puesto que se ha procedido a someter el documento presentado, y que habría sido firmado digitalmente por el señor Johnny Granados Sánchez, a validación mediante el programa “Pegasus”, donde el resultado ha sido “firma incorrecta” (ver folio 19 del expediente de apelación); con lo cual se tiene se trata de una firma carente de validez en los términos de la ley No. 8454 del año 2005; con lo cual no resulta posible para el presente órgano contralor entrar a determinar si el recurso de apelación es procedente en razón del monto, si ha sido interpuesto dentro del plazo legal, y menos aún valorar el fondo del recurso. La firma del oferente no adjudicatario constituye manifestación volitiva de recurrir, ya sea mediante la rúbrica en caso de

presentación en físico, o haciendo uso de firma digital incorporada en documentos electrónicos; de tal forma que su ausencia obliga a calificar el documento presentado como carente de efectos legales, pues dicho documento no resulta posible vincularlo de forma cierta y unívoca al supuesto recurrente, quien no puede ser identificado, y por ello el escrito presentado no constituye recurso que habilite la competencia del presente órgano contralor. Sobre el particular, este órgano contralor se ha referido de forma reiterada a la exigencia legal de firma en documentos electrónicos, resultando procedente citar la resolución No. R-DCA-892-2015 de las 14:49 horas del 5 de noviembre de 2015, en la cual se dispuso lo siguiente: “[...] *De la mano con lo anterior, y siendo que también se aprecia en el caso de análisis la presentación del recurso por medio de correo electrónico [...], es necesario hacer algunas consideraciones sobre el uso de esa vía en materia recursiva y revisar la procedencia del recurso. [...] En el caso de análisis, debe resaltarse que no consta firma alguna en el recurso remitido por correo electrónico, en ninguna de las modalidades autorizadas por el ordenamiento jurídico [...]. En este tipo de supuestos, el requisito esencial es que los recursos sean firmados con firma digital. Al efecto, la Ley No. 8454 de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos define este concepto como “cualquier conjunto de datos adjunto o lógicamente asociado a un documento electrónico, que permita verificar su integridad, así como identificar en forma unívoca y vincular jurídicamente al autor con el documento electrónico”. En concordancia con lo anterior, debe resaltarse que según se dispone en los artículos 3, 4 y 9 del citado cuerpo normativo, una firma digital asociada a documentos electrónicos supondrá el mismo valor y la eficacia probatoria de un documento firmado en manuscrito, por un principio de equivalencia funcional. Así las cosas, este órgano contralor ha definido en la resolución número R-DCA-434-2014 ya citada, que para garantizar la identidad del emisor referida en el artículo 165 del RLCA, debe plasmarse la firma digital, para lo cual se indicó: “En el caso de documentos enviados vía correo electrónico, la identidad del emisor se garantiza con la utilización de firma digital, elemento que no está presente en este recurso, lo cual lo desprovee precisamente de uno de esos mecanismos de garantía”. En virtud de la carencia evidente de firma digital en el documento electrónico, y por no haberse configurado ninguno de los supuestos esgrimidos, se entiende por no presentado el recurso. [...]” (Considerando I). En virtud de las consideraciones anteriores y en armonía con lo dispuesto en el artículo 187, inciso "d", del RLCA, se impone*

rechazar de plano por inadmisibile el recurso de apelación incoado por la empresa Algrasa, S.A. -----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184, de la Constitución Política; 86 y siguientes de la Ley de la Contratación Administrativa, 182, 183 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 **ALGRASA, S.A.**, en contra del acto de declaratoria de desierto de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2019LA-000004-0004400001** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE GOLFITO** en "Contratación para trabajos de mantenimiento periódico de caminos vecinales en estado de lastre de los distritos 1º, 2º y 3º del Cantón de Golfito", con oferta del apelante por un monto de **¢211.389.261,72**. -----

NOTIFÍQUESE. -----

ORIGINAL FIRMADO

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

ORIGINAL FIRMADO

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

ORIGINAL FIRMADO

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Estudio y redacción: Rolando A. Brenes Vindas.

KCM/RBV/chc
NI: 15628, 16864, 16978.
NN: 09173 (DCA-2303-2019)
G: 2019002502-1
Expediente electrónico CGR-REAP-2019004362
CI: Archivo central

