

## R-DCA-00250-2021

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.** San José, a las catorce horas doce minutos del dos de marzo de dos mil veintiuno.-----

**RECURSOS DE APELACIÓN** interpuestos por **ROUTECH LATINOAMERICANA S.A.** y por **CONSORCIO ANPHORA – INNOVA ELECTROMECHANICA**, respectivamente, en contra del acto que declara infructuosa la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2019LN-000003-0006600001** promovida por el **CONSEJO TÉCNICO DE AVIACIÓN CIVIL** para la contratación de “Servicio administrado de seguridad electrónica para oficinas centrales de la DGAC y perímetro – calles de rodaje Aeropuerto Tobías Bolaños – Pavas”.-----

### RESULTANDO

**I.** Que el siete de diciembre de dos mil veinte la empresa **ROUTECH LATINOAMERICANA S.A.** y el Consorcio **ANPHORA – INNOVA ELECTROMECHANICA**, presentaron ante la Contraloría General de la República, recursos de apelación en contra del acto que declara infructuosa la licitación pública número 2019LN-000003-0006600001 promovida por el Consejo Técnico de Aviación Civil.-----

**II.** Que mediante auto de las nueve horas cincuenta y cuatro minutos del cinco de enero de dos mil veintiuno, esta División otorgó audiencia inicial a la Administración licitante con el objeto de que manifestara por escrito lo que a bien tuviera respecto a los alegatos formulados por los apelantes, y para que ofreciera las pruebas que considerara oportunas. Dicha audiencia fue atendida mediante escrito incorporado al expediente de la apelación. ----

**III.** Que mediante auto de las once horas treinta y siete minutos del cuatro de febrero de dos mil veintiuno, esta División confirió audiencia especial a los apelantes **ROUTECH LATINOAMERICANA S.A.** y **CONSORCIO ANPHORA – INNOVA ELECTROMECHANICA**, para que se refieran únicamente a la argumentación que efectuó la Administración de no contar con contenido económico para hacer frente a una posible erogación del procedimiento. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación. -----

**IV.** Que de conformidad con lo establecido en el artículo ciento noventa del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se consideró que no era necesario otorgar audiencia final a las partes, en vista de que durante el trámite del recurso se contaron con los elementos necesarios para su resolución.-----

**V.** 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 la resolución del presente asunto se ha tenido a la vista el expediente electrónico de la contratación que consta en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), al cual se accede por medio del sitio <http://www.sicop.co.cr/index.jsp> en el apartado de Concursos, hacer click donde dice Expedientes e ingresar el número de procedimiento 2019LN-000003-0006600001, por lo que de acuerdo con la información electrónica consultada, así como la existente en el expediente de apelación, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que el Consejo Técnico de Aviación Civil tramitó e invitó a participar en la Licitación Pública número 2019LN-000003-0006600001, promovida para la contratación de “Servicio administrado de seguridad electrónica para oficinas centrales de la DGAC y perímetro – calles de rodaje Aeropuerto Tobías Bolaños – Pavas”, estableciendo como fecha de apertura el 17 de enero de 2020 (Ver expediente electrónico en la dirección <http://www.sicop.co.cr/index.jsp> ingresando a Concursos / número de procedimiento 2019LN-000003-0006600001 / [2. Información de Cartel] haciendo click donde dice 2019LN-000003-0006600001 [Versión Actual] / Detalles del concurso - [1. Información general]). **2)** Que en la Licitación Pública número 2019LN-000003-0006600001 se recibieron cinco ofertas: i) Routh Tech Latinoamericana S.A., ii) Sistemas de Seguridad Digital Digitec S.A., iii) Datasys Group S.A., iv) Consorcio GV-GVH-CONECTESE y v) Consorcio ANPHORA – INNOVA. (Ver expediente electrónico en la dirección <http://www.sicop.co.cr/index.jsp> ingresando a Concursos / número de procedimiento 2019LN-000003-0006600001 / [3. Apertura de ofertas] – Consultar Apertura finalizada / Resultado de la apertura). **3)** Que el Consejo Técnico de Aviación Civil en relación con la Licitación Pública número 2019LN-000003-0006600001, en el artículo sexto de la sesión ordinaria 80-2020 celebrada por el día 02 de noviembre del 2020, tomó el siguiente acuerdo: **“SE ACUERDA:** De conformidad con el criterio técnico y la recomendación contenida en los oficios DGAC-DG-OF-1502-2019, de la Dirección General, DGAC-DFA-PROV-OF-0614-2020, de la Proveduría Institucional y de la Comisión de Recomendación de Adjudicación de Licitaciones, integrada para ese acto por los señores Heiner Rojas Zamora –jefe Proceso de Contrataciones de la Proveduría institucional-, Mauricio Rodríguez Fallas –jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica- y Malou Guzmán Quedada –jefe de la Unidad de Tecnologías de Información-, declarar infructuosa la presente licitación, ya que ninguna de las ofertas presentadas cumplió técnicamente. Procesa la Dirección General de Aviación Civil a darle el trámite correspondiente. ACUERDO FIRME.” (Ver expediente electrónico en la dirección

<http://www.sicop.co.cr/index.jsp> ingresando a Concursos / número de procedimiento 2019LN-000003-0006600001 / [4. Información de Adjudicación] – Consultar en Acto de adjudicación / [Acto de adjudicación] haciendo click en Recomendación de adjudicación / Informe de recomendación de adjudicación – [Archivo adjunto] – No. 2 Nombre del documento Acuerdo CTAC Archivo CTAC-AC-1257.pdf [0.19 MB]). **4)** Que la Comisión de Recomendación de Adjudicación de Licitaciones presentó el análisis de las ofertas recibidas para la Licitación Pública 2019LN-000003-0006600001 y la respectiva recomendación de declaratoria de infructuosa. **4a)** Respecto a la oferta de ROUTECH y ANPHORA-INNOVA, se indica lo siguiente: “8. *ESTUDIO DE ASPECTOS TÉCNICOS / El día 07 de octubre del 2020 mediante el oficio DGAC-TI-OF-0313-2020, la Unidad de Tecnologías de Información presentó el análisis técnico de las ofertas, en el que señalaron lo siguiente: (...) 2. **El consorcio ANPHORA-INNOVA NO CUMPLE**, con los requerimientos de admisibilidad y especificaciones técnicas solicitados por esta Unidad. Requisito No.1: a. Punto 1: El cartel solicita: “El oferente debe contar con experiencia, por lo que debe demostrar que al menos en los últimos 5 (cinco) años ha permanecido en el mercado nacional o internacional de la venta de bienes y servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel, para ello debe presentar dos (2) cartas de recomendación de empresas a las que le haya vendido servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel en donde se incluyan proyectos de cámaras con analítica (SEGUN MODIFICACIÓN AL CARTEL, 28 de NOV 2019 )” Respuesta No.1: El consorcio presenta dos (2) cartas de recomendación de clientes a los que les ha vendido servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel en donde, se incluyan proyectos de cámaras con analítica. Referencia> “EXPERIENCIA ANPHORA.pdf”. Se Solicita subsanar: presenten las 2 cartas de recomendación firmadas por el cliente, con no más de 30 días de emitidas que demuestren los 5 años de experiencia. Respuesta subsane: Presentan 2 cartas de recomendación: CARTAS RECOMENDACIÓN/CARTA NUECES CAMARAS y CARTA RECOMENDACIÓN MUNITILARAN, la carta Muni Tilarán NO CUMPLE, debido a que la fecha de adjudicación o inicio del proyecto, fue después de la entrega de la oferta de esta licitación, por lo que se considera solo una carta. Requisito No.2: b. Punto 2: El cartel solicita: “El oferente debe demostrar que ha vendido al menos una solución con sistemas térmicos en el país en los últimos tres años, para esto debe presentar la factura de venta a nivel privado o adjudicación pública en caso de gobierno”. Respuesta No.2: La empresa NO presenta las facturas, ni adjudicaciones que demuestren la experiencia en soluciones térmicas como se solicita.*

Referencia: "EXPERIENCIA.zip" Se solicita subsanar: para que presenten una factura o adjudicación que demuestre la venta de las cámaras térmicas donde indique como mínimo marca, modelo y cantidad. Respuesta del subsane: El consorcio adjunta el contrato CARTA RECOMENDACIÓN MUNI DE TILARAN, pero se revisa dicho contrato, y se observa que la cámara vendida NO CUMPLE con las características solicitadas en este punto, por tanto, no es una cámara térmica. 3. **La empresa ROUTECH NO CUMPLE**, con los requerimientos de admisibilidad y especificaciones técnicas solicitados por esta Unidad. Requisito No.1: El cartel solicita: "El oferente debe contar con experiencia, por lo que debe demostrar que al menos en los últimos 5 (cinco) años ha permanecido en el mercado nacional o internacional de la venta de bienes y servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel, para ello debe presentar dos (2) cartas de recomendación de empresas a las que le haya vendido servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel en donde se incluyan proyectos de cámaras con analítica (SEGUN MODIFICACIÓN AL CARTEL, 28 de Respuesta No.1: La empresa presenta 2 cartas de recomendación de clientes a los que les ha vendido servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel en donde se incluyan proyectos de cámaras con analítica. Referencia> "Cartas clientes, sin embargo, la carta de recomendación CIISA, indica que los trabajos fueron ejecutados en el período de Febrero, 2014. Esta carta NO CUMPLE, debido a que excede el tiempo permitido, según lo solicitado en el cartel. Requisito No.2: El cartel solicita: El oferente debe demostrar que ha vendido al menos una solución con sistemas térmicos en los últimos tres años, para esto debe presentar la factura de venta a nivel privado o adjudicación pública en caso de gobierno. Respuesta No.2: La empresa Rotech, adjunta una factura de venta de cámaras a ESPH. Ver Referencia>FACTURA ESPH CAM Term punto 3. Sin embargo, Rotech, no demuestra que haya vendido una solución de Cámara Térmica, por lo que NO CUMPLE con lo solicitado. Requisito No. 3: El cartel solicita: Un (1) Director de Proyecto: Un Ingeniero que sea certificado en PMP (Project Manager Profesional) emitido por el PMI o con currículum como ingeniero responsable de la Administración del Proyecto. El cual deberá tener al menos tres años de experiencia, como encargado de la administración de proyectos, puede ser ingeniero en Informática, Electricidad, Electrónica, Telecomunicaciones o afín, incorporado al Colegio Profesional correspondiente a su carrera, con una Maestría en Administración de Proyectos emitida por alguna institución avalada. (SEGUN MODIFICACIÓN AL CARTEL, 28 de NOV 2019). Se Solicita subsanar: por tanto, se requiere solicitar a la empresa Rotech presentar copia del

título correspondiente a la Maestría en Administración de Proyectos emitida por alguna institución avalada. (SEGUN MODIFICACIÓN AL CARTEL, 28 de NOV 2019). Respuesta No.3: Respuesta subsane: Se adjunta un título con Maestría en Administración de Negocios con énfasis en Banca y Finanzas, por tanto, NO CUMPLE con el requisito". (Ver expediente electrónico en la dirección <http://www.sicop.co.cr/index.jsp> ingresando a Concursos / número de procedimiento 2019LN-000003-0006600001 / [4. Información de Adjudicación] – Consultar en Acto de adjudicación / [Acto de adjudicación] haciendo click en Recomendación de adjudicación / Informe de recomendación de adjudicación – [Archivo adjunto] – No. 3 Nombre del documento: Análisis Integral Archivo: Análisis Integral 2019LN-000003-0006600001. Servicio Administrado de Seguridad Electrónica para la DGAC y AITBP (1).pdf [0.82 MB]). **4b)** En el punto 3 de dicho análisis se indica: “3. FINANCIAMIENTO De conformidad con la Solicitudes de Compra N° 4825 y 4838 debidamente aprobadas por el Proceso de Presupuesto de la Unidad de Recursos Financieros, se cuenta con el contenido presupuestario para la contratación de este servicio por los montos de  $\phi$ 58.194.999,98 y  $\phi$ 28.270.566,00 respectivamente. Además consta en el expediente la Certificación emitida por la Unidad de Recursos Financieros donde manifiestan que en la formulación del Presupuesto 2021 se estimó un monto de  $\phi$ 277.320.000,00 para el Servicio de Videocámaras de Seguridad, el cual está aprobado por el Consejo Técnico de Aviación Civil pero no aún por parte de la Asamblea Legislativa”. **5)** La empresa Routech presenta en su oferta, entre otros, la siguiente información: **5a)** Anexo 13 que se identifica como “Requisitos de Admisibilidad”, copia – escaneo de carta de fecha seis de enero de 2020 suscrita por el señor Randall Martínez Sánchez, que indica: -----

Nosotros, CHIQUITA BRANDS COSTA RICA S.R.L. , con oficinas en la provincia de San José, representada en este acto por el señor Randall Martínez Sánchez, Mgr Service & Support, hacemos de su conocimiento que la empresa ROUTECH Latinoamericana, S.A. con cédula Jurídica número tres-ciento uno-quinientos sesenta y nueve mil seiscientos ochenta, con base de operaciones en Costa Rica, nos proporcionó los servicios de instalación de un sistema de CCTV en el cual se implementó el uso del Sistema SECUR OS de la empresa Intelligent Security Systems; con el uso de analíticas de acuerdo con las mejores prácticas del fabricante y con el apoyo del mismo en el diseño de la solución.

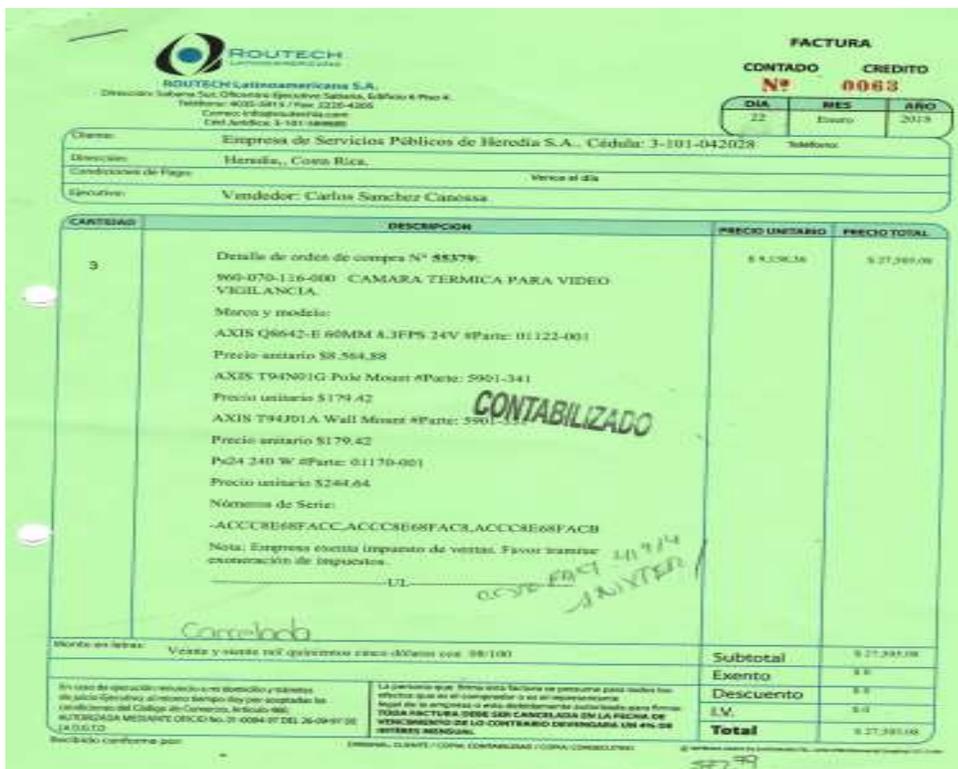
Los trabajos fueron entregados durante el periodo de Agosto de 2019, demostrando responsabilidad, eficiencia y experiencia en la realización de los mismos, quedando en completa satisfacción por el servicio realizado por dicha empresa.

**5b)** Anexo 13 que se identifica como “Requisitos de Admisibilidad”, copia – escaneo de carta de fecha seis de enero de 2020 suscrita por el señor Christopher Esquivel, que indica:-----

Nosotros, CENTRO INTERNACIONAL DE INVERSIONES S.A., con oficinas en la provincia de Alajuela, representada en este acto por el señor Christopher Esquivel, Gerente de T.I, hacemos de su conocimiento que la empresa ROUTECH Latinoamericana, S.A. con cédula Jurídica número tres-ciento uno-quinientos sesenta y nueve mil seiscientos ochenta, con base de operaciones en Costa Rica, nos proporcionó los servicios de instalación de un sistema de CCTV en el cual se implementó el uso del Sistema SECUR OS de la empresa Intelligent Security Systems; con el uso de analíticas de acuerdo con las mejores prácticas del fabricante y con el apoyo del mismo en el diseño de la solución.

Los trabajos fueron entregados durante el periodo de Febrero de 2014, demostrando responsabilidad, eficiencia y experiencia en la realización de los mismos, quedando en completa satisfacción por el servicio realizado por dicha empresa.

**5c)** Anexo 13 que se identifica como “Requisitos de Admisibilidad”, copia – escaneo de factura No.0063 de fecha 22 de enero de 2018, extendida al cliente Empresa de Servicios Públicos de Heredia.-----



FACTURA		CONTADO	CREDITO
N° 0063			
DIA	MES	AÑO	
22	Enero	2018	

**Cliente:** Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A., Cédula: 3-101-042028  
**Dirección:** Heredia, Costa Rica.  
**Condición de Pago:** Verso al día  
**Episodio:** Vendedor: Carlos Sanchez Canessa

CANTIDAD	DESCRIPCION	PRECIO UNITARIO	PRECIO TOTAL
3	Detalle de orden de compra N° 85379: 866-070-126-000 - CAMARA TERMICA PARA VIDEO VIGILANCIA. Marca y modelo: AXIS Q6642-E 60MM 4.3FPS 24V #Parte: 01122-001 Precio unitario \$8.564,58 AXIS T94N01G Pole Mount #Parte: 5901-341 Precio unitario \$179,42 AXIS T94J01A Wall Mount #Parte: 5901-341 Precio unitario \$179,42 Pd24 240 W #Parte: 01170-001 Precio unitario \$240,64 Número de Serie: -ACCCE68FACC,ACCCE68FACC,ACCCE68FACC Nota: Empresa exenta impuesto de ventas. Favor transfer conversación de impuestos. UL	\$ 4.308,36	\$ 27.569,08

**Moneda en letras:** Verso y vuelto mil quinientos sesenta y nueve mil 08/100

Subtotal	\$ 27.569,08
Exento	0,00
Descuento	0,00
I.V.	0,00
<b>Total</b>	<b>\$ 27.569,08</b>

En caso de operación internacional, el comprador y el vendedor se comprometen a cumplir con el Código de Comercio, Artículo 960.  
 AUTORIZACION MEDIANTE OFICIO No. 21-0084-07 DEL 26-09-97 DE LA OUGTCO.  
 Recibido conforme por:

**5d)** Anexo 7 que se identifica como “CV Personal Técnico”, copia – escaneo de certificado credencial Project Management Professional (PMP) dado por el Project Management Institute a favor de Olger Mejias Valenciano el día 21 de junio de 2014. (Ver expediente electrónico en la dirección <http://www.sicop.co.cr/index.jsp> ingresando a Concursos / número de procedimiento 2019LN-000003-0006600001 / [3. Apertura de ofertas] – Consultar en Apertura finalizada / Resultado de la apertura – Nombre del proveedor: ROUTECH LATINOAMERICANA SOCIEDAD ANONIMA – Consultar en documento adjunto / Detalle documentos adjuntos a la oferta – No.13 Nombre del documento: Requisitos de Admisibilidad Archivo adjunto: Requisitos de Admisibilidad.zip – Consultar este último / Carpeta Requisitos de Admisibilidad / Cartas clientes - Carta Recomendación Chiquita Brands CR 06-01-2020.pdf y Carta Recomendación CIISA 06-01-2020.pdf y Carpeta Requisitos de Admisibilidad / FACTURA ESPH CAM Term punto 3 – Factura ESPH.pdf) y No. 7 Nombre del documento: CV Personal Técnico Archivo adjunto: CV Personal Técnico Certificado.zip - Consultar este último / Carpeta CV Personal Técnico Certificado / CV Director de Proyecto.pdf página 11). **6)** Que la Administración licitante efectuó prevención No. 238210, al Consorcio Anphora-Innova Electromecánica, que indica en lo particular: **“ANPHORA SOCIEDAD ANONIMA Requisitos de Admisibilidad: Punto 1: El cartel solicita: “El oferente debe contar con experiencia, por lo que debe demostrar que al menos en los últimos 5 (cinco) años ha permanecido en el mercado nacional o internacional de la venta de bienes y servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel, para ello debe presentar dos (2) cartas de recomendación de empresas a las que le haya vendido servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel en donde se incluyan proyectos de cámaras con analítica (SEGUN MODIFICACIÓN AL CARTEL, 28 de NOV 2019 )”. Respuesta: La empresa NO presenta cartas de recomendación de Clientes a los que les hayan vendido servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel en donde se incluyan proyectos de cámaras con analítica. Referencia> “EXPERIENCIA ANPHORA.pdf” Se Solicita: presenten las 2 cartas de recomendación firmadas por el cliente, con no más de 30 días de emitidas que demuestren los 5 años de experiencia Punto 2: El cartel solicita: “El oferente debe demostrar que ha vendido al menos una solución con sistemas térmicos en el país en los últimos tres años, para esto debe presentar la factura de venta a nivel privado o adjudicación pública en caso de gobierno”. Respuesta: La empresa NO presenta las facturas, ni adjudicaciones que demuestren la experiencia en soluciones térmicas como se solicita. Referencia: “EXPERIENCIA.zip” Se**

Solicita: presenten una factura o adjudicación que demuestre la venta de las cámaras térmicas donde indique como mínimo marca, modelo y cantidad...". (Ver expediente electrónico en la dirección <http://www.sicop.co.cr/index.jsp> ingresando a Concursos / número de procedimiento 2019LN-000003-0006600001 / [2. Información del Cartel] – Consultar en Resultado de la solicitud de información / Listado de solicitudes de información/consultar No de Solicitud 238210). 7) Que el consorcio Anphora-Innova Electromecánica, presenta como respuesta a la subsanación 238210, documento titulado  CARTAS RECOMENDACION.zip [0.12 MB], que contiene, copia – escaneo de los siguientes documentos: 7a)-----

NUCES INDUSTRIALES	Elaborado por: Gerente Técnico	Aprobado por: Sub Gerente	Página 1 de 1
--------------------	-----------------------------------	------------------------------	---------------

#### A quien interese:

Por este medio, hago constar que Anphora S.A., suplió e instaló el sistema de Video Vigilancia y analítica para la planta, oficinas y perímetros; formado por 30 Cámaras Indigo Vision con su respectivo grabador NVR, enlaces de fibra óptica entre las diversas zonas, cableado UTP, y el software respectivo para el correcto monitoreo y respaldo de la información.

Este proyecto se realizó de Marzo del 2019 a Junio del 2019.

El trabajo fue desarrollado en forma satisfactoria, sin atrasos en los plazos de ejecución establecidos y siguiendo todas las normas de seguridad ocupacional y seguridad alimentaria que nos compete.

Se extiende la presente a solicitud del interesado el viernes 7 de agosto de 2020.



 110800325  
Gerardo Delgado Porras  
Gerente Técnico

☎ 4056 - 5656 Ext. 48

 Del Taller Romero Fournier, 200 Norte  
25 Este, Edificio Nueces Industriales  
La Unión, San José

[gdelgado@nuecesindustriales.com](mailto:gdelgado@nuecesindustriales.com)

7b) Documento en el que se indica lo siguiente: -----

### A quien interese:

El suscrito Alberth López Pérez, cédula de identidad 602970794, hago constar que Anphora S.A., fue la empresa adjudicataria de la contratación 2019LA-000015-01 para llevar a cabo la instalación del Sistema de Video Vigilancia en el Proyecto: “**Sistema de Video vigilancia y analítica para vigilancia de espacios públicos**” de la Municipalidad de Tilarán.

El proyecto consistió en la instalación de 14 cámaras marca Indigo Vision con analítica de LPR (Licence Plate Recognition) con infrarrojos, reconocimiento de rostros, así como la instalación de enlaces inalámbricos marca Proxim para la comunicación, así como un centro de Monitoreo para la Policía y grabador NVR.

Este proyecto se realizó de Enero del 2020 a Junio del 2020.

El trabajo fue desarrollado en forma satisfactoria, sin atrasos en los plazos de ejecución establecidos.

Se extiende la presente a solicitud del interesado el lunes 10 de agosto de 2020.



Firmado digitalmente por  
ALBERT ANTONIO  
LÓPEZ PÉREZ  
Fecha: 2020.08.10  
013727-0600

Alberth López Pérez.  
Correo: alopez@tilaran.go.cr  
Teléfono: 2695-2432  
Puesto: Encargado de Informática  
Municipalidad de Tilarán

(Ver expediente electrónico en la dirección <http://www.sicop.co.cr/index.jsp> ingresando a Concursos / número de procedimiento 2019LN-000003-0006600001 / [2. Información del Cartel] – Consultar en Resultado de la solicitud de información / Listado de solicitudes de información/consultar No de Solicitud 238210/ consultar estado de la verificación No. 2 documento titulado  CARTAS RECOMENDACION.zip). -----

**II. SOBRE EL FONDO DE LOS RECURSOS. 1) SOBRE EL RECURSO DE APELACIÓN PRESENTADO POR ROUTECH LATINOAMERICANA S.A.** El apelante refiere a tres requisitos respecto a los cuales se le ha señalado un incumplimiento. **1) Sobre el Director de Proyecto.** Señala el apelante que la forma en que la Administración está exigiendo el cumplimiento de la norma Condiciones Específicas – Requisitos de Admisibilidad, punto 3, inciso i, es incorrecta. Indica que a partir de lo dispuesto en el cartel y lo indicado en la Resolución R-DCA-1149-2019, la interpretación correcta es que para dicho personal se aceptan ambas opciones de certificación, a saber: PMI o una Maestría en Administración de proyectos, siendo que en el caso del señor Ólger Mejías Valenciano, él mismo cumple con la certificación PMI, aportada en la oferta electrónica, anexo 7, CVS de Personal Técnico. La Administración indica que según se desprende del cartel, el requerimiento para el cargo de Director de Proyecto es que éste cuente con una maestría en administración de proyectos, sin embargo, el recurrente presentó un curriculum de una persona que ostentaba el título de una Maestría en Administración de Negocios con énfasis en Banca y Finanzas, y no así en

Administración de Proyectos, por lo que se determina que no cumple. Indica la Administración que Routech Latinoamericana S.A. (en adelante ROUTECH) no objetó el cartel siendo que su argumento está precluido, pretendiendo además que se haga una excepción de un requisito, en el cual otros oferentes sí han cumplido. Refiere a la resolución número R-DCA-1149-2019 e indica que a partir de ello se modificó el cartel, variación que el apelante no objetó, siendo que el cartel está consolidado. Considera que el apelante pretende darle una interpretación distinta al cartel, al señalar que se aceptaron varias opciones de certificación PMI o Maestría en Administración de Proyectos; cuando el cartel dispuso claramente ambos requisitos y no de manera excluyente, como quiere ver el recurrente. **Criterio de la División:** El punto 3 inciso i - i de las Condiciones Específicas – Requisitos de Admisibilidad, se publicó inicialmente en los siguientes términos: “*Un (1) Director de Proyecto. El oferente debe de aportar uno o más profesionales con conocimiento en la dirección de proyectos y con al menos veinticuatro meses de experiencia en labores similares a la presente contratación. Este profesional debe de contar con la certificación en PMI, además del Sistema VMS y cableado estructurado de los productos ofertados, con lo que permita la adecuada dirección del proyecto. La certificación PMI se validará en el sitio web: <https://certification.pmi.org/registry.aspx>, no se aceptará títulos similares*”. (Ver expediente electrónico en la dirección <http://www.sicop.co.cr/index.jsp> ingresando a Concursos / número de procedimiento 2019LN-000003-0006600001 / [2. Información de Cartel] haciendo click en 2019LN-000003-0006600001 [Versión Actual] / Detalles del concurso - [F. Documento del cartel ] – No.3 Tipo de documento: Documentos del cartel – Nombre del documento: Cartel – Archivo adjunto: Cartel Licitación Cámaras de Seguridad.pdf (1.08 MB). Dicha cláusula fue modificada posteriormente, leyéndose en la actualidad de la siguiente manera: “*Un (1) Director de Proyecto: Un Ingeniero que sea certificado en PMP (Project Manager Profesional) emitido por el PMI o con currículum como ingeniero responsable de la Administración del Proyecto. El cual deberá tener al menos tres años de experiencia, como encargado de la administración de proyectos, puede ser ingeniero en Informática, Electricidad, Electrónica, Telecomunicaciones o afín, incorporado al Colegio Profesional correspondiente a su carrera, con una Maestría en Administración de Proyectos emitida por alguna institución avalada*”. (Ver expediente electrónico en la dirección <http://www.sicop.co.cr/index.jsp> ingresando a Concursos / número de procedimiento 2019LN-000003-0006600001 / [2. Información de Cartel] haciendo click en 2019LN-000003-0006600001 [Versión Actual] / Detalles del concurso - [F. Documento del

cartel ] – No.4 Tipo de documento: Documentos del cartel – Nombre del documento: Modificación de Cartel 1 – Archivo adjunto: Modificación al Cartel 1.pdf (0.15 MB). La modificación cartelaria recién transcrita, tiene su origen con ocasión de lo dictado en la resolución R-DCA-1149-2019 de las siete horas con cuarenta y cinco minutos del doce de noviembre de 2020, por medio de la cual se atendió un recurso de objeción que, entre otros, impugnó el punto 3 inciso i - i de las Condiciones Específicas – Requisitos de Admisibilidad. En dicha resolución y sobre este tema, se indica que el objetante solicitó se permitiera la participación de profesionales que cuenten con formación en administración de proyectos con capacitación adquirida en otra institución educativa. Conforme se indica en la resolución R-DCA-1149-2019, *“La Administración expone que la certificación solicitada es PMP del PMI, por ser la acreditación mejor valorada en el mercado nacional en los últimos años. Indica que se tiene por demostrado, según la página del PMI (<https://certification.pmi.org/registry.aspx>), que existen más de 100 profesionales debidamente certificados, lo cual asegura que no se le está dando ventaja a ninguna empresa y que muchas empresas en el país cuentan con estos profesionales. (...)”*, a su vez la Administración indicó: **“Sin embargo, la administración no tiene inconveniente de que el proyecto cuente con:** *“Un (1) Director de Proyecto con curriculum como ingeniero responsable de la administración del proyecto. El cual deberá tener al menos tres años de experiencia, como encargado de la administración de proyectos, puede ser ingeniero en Informática, Electricidad, Electrónica, Telecomunicaciones o afín, incorporado al Colegio Profesional correspondiente a su carrera, con una Maestría en Administración de Proyectos emitida por alguna institución avalada, el cual no afectaría la ejecución del proyecto”* (Resaltado y subrayado no corresponde al original). Así, se tiene que en el Criterio del órgano contralor se resalta y subraya la frase *“Maestría en Administración de Proyectos emitida por alguna institución avalada”* y de seguido se resuelve así: *“Considerando lo anterior, se estima que la Administración se ha allanado parcialmente y por ende, se declara parcialmente con lugar el recurso en este extremo. Para aceptar el allanamiento parcial se asume que la Administración valoró detenidamente la conveniencia de la modificación cartelaria y estimó que de ese modo se satisfacen apropiadamente sus necesidades. Así las cosas, la Administración debe proceder con la modificación respectiva aceptando cualquier otra certificación o título que estime procedente”*. De la lectura de la Resolución R-DCA-1149-2019 se tiene que la solicitud del objetante, acogida parcialmente al así declararse, era que se permitiera la participación de profesionales que cuenten con formación en

administración de proyectos con capacitación adquirida en otra institución educativa, siendo que si bien el CETAC en su respuesta se refirió a la certificación PMI como la “...acreditación mejor valorada en el mercado nacional en los últimos años”, en su misma respuesta agregó que *“Sin embargo, la administración no tiene inconveniente de que el proyecto cuente con: “Un (1) Director de Proyecto con curriculum como ingeniero responsable de la administración del proyecto. El cual deberá tener al menos tres años de experiencia, como encargado de la administración de proyectos, puede ser ingeniero en Informática, Electricidad, Electrónica, Telecomunicaciones o afín, incorporado al Colegio Profesional correspondiente a su carrera, con una Maestría en Administración de Proyectos emitida por alguna institución avalada, el cual no afectaría la ejecución del proyecto”*. Como se observa de la modificación realizada a la cláusula, posterior a la Resolución R-DCA-1149-2019, la frase *“el cual no afectaría la ejecución del proyecto”* es parte de la misma explicación dada por el CTAC al momento de presentar una nueva redacción, sin que pueda obviarse que de dicha respuesta la Contraloría General destacó la frase *“Maestría en Administración de Proyectos emitida por alguna institución avalada”*, habiendo luego ante el allanamiento parcial, declarado parcialmente con lugar el recurso, destacando puntualmente lo siguiente: *“Para aceptar el allanamiento parcial se asume que la Administración valoró detenidamente la conveniencia de la modificación cartelaria y estimó que de ese modo se satisfacen apropiadamente sus necesidades. **Así las cosas, la Administración debe proceder con la modificación respectiva aceptando cualquier otra certificación o título que estime procedente**”*. (Resaltado y subrayado no corresponde al original). Se tiene así que fue la misma Administración la que en su respuesta al recurso manifiesta que no tiene inconveniente en proponer una redacción que refiere a la maestría de administración de proyectos agregando que ello *“no afectaría la ejecución del proyecto”*, sin que pueda obviarse que previo a realizar tal manifestación, defendió la certificación de PMP (Project Manager Profesional) como la “acreditación mejor valorada en el mercado nacional en los últimos años”, por lo que a partir de lo manifestado durante el conocimiento del recurso de objeción que dio origen a la Resolución R-DCA-1149-2019 y del señalamiento puntual de la Contraloría General al CTAC en cuanto a proceder con la modificación respectiva aceptando cualquier otra certificación o título que estime procedente, aunado a que ni durante el trámite de la objeción ni con la respuesta al recurso de apelación se brindó alguna explicación que respaldare lo hoy alegado acerca de la combinación y exigencia de ambos requisitos, se tiene por cumplido el requisito cartelario en tanto se tenga alguno de los dos: sea la

certificación PMP o la maestría en administración de proyectos, siendo que en el caso puntual de ROUTECH se ofreció como director de proyecto al señor Olger Mejias Valenciano y se aportó copia certificada por Notario Público de certificado credencial Project Management Professional (PMP) dado por el Project Management Institute a favor de Olger Mejias Valenciano (Hecho Probado 5d). Por lo anterior, y en tutela del principio de eficiencia, se **declara con lugar** este extremo del recurso, debiéndose las partes sujetar a lo que se disponga en la parte final resolutive. **2) Sobre la experiencia.** Por la vinculación existente entre el tema que se expone en dos de los alegatos, se procede a su conocimiento y resolución de manera conjunta. El primer alegato se relaciona con el requisito cartelario que dispone: *“El oferente debe contar con experiencia, por lo que debe demostrar que al menos en los últimos 5 (cinco) años ha permanecido en el mercado nacional o internacional de la venta de bienes y servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel, para ello debe presentar dos (2) cartas de recomendación de empresa a las que le haya vendido servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel en donde se incluyan proyectos de cámaras con analítica”*. Señala el apelante que la Administración indica que su representada aporta 2 cartas de recomendación de clientes a los que les ha vendido servicios similares, sin embargo advierte que la carta de recomendación de CIISA indica que los trabajos fueron ejecutados en el período de febrero 2014, por lo que la carta no cumple debido a que excede el tiempo permitido, según lo solicitado en el cartel. El apelante indica que según lo solicitado en este punto el cartel indica que se debe demostrar que al menos en los últimos 5 (cinco) años, la empresa ha permanecido en el mercado nacional o internacional de la venta de bienes y servicios similares a los detallados en las especificaciones del cartel, por lo que la Institución lo que busca es comprobar la experiencia del oferente en este tipo de soluciones, siendo que su representada está presentando una carta de referencia que supera en meses el tiempo de experiencia solicitado en ese apartado por lo que no se demuestra ningún incumplimiento en este punto. El segundo alegato se relaciona con el requisito cartelario que dispone: *“El oferente debe demostrar que ha vendido al menos una solución con sistemas térmicos en los últimos tres años, para esto debe presentar la factura de venta a nivel privado o adjudicación pública en caso de gobierno”*, siendo que la Administración señaló que la empresa Routech, adjunta una factura de venta de cámaras a ESPH pero no demuestra que haya vendido una solución de Cámara Térmica, por lo que no cumple con lo solicitado. Al respecto, manifiesta el apelante que tal y como se demuestra en el anexo 13 de su oferta,

se presenta factura N°0063 a nombre de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia en donde su descripción indica: • Cantidad: 3, • Descripción: Cámara térmica para Video Vigilancia; de manera tal que se demuestra a cabalidad el cumplimiento de este punto en cuanto a la venta de una solución de Video Vigilancia con Cámara Térmica. Si bien el apelante alega el cumplimiento de las normas cartelarias referidas, en su recurso presenta además el siguiente argumento: Refiere a los principios de eficacia y eficiencia, artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA), artículo 2 inciso a) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) y artículo 83 del RLCA, señalando que no todo incumplimiento cartelario conlleva la exclusión automática de las ofertas, que él mismo debe razonarse y analizarse, en forma individual, en función de su trascendencia frente al objeto contractual. Señala que no resta la importancia atribuida por la jurisprudencia a las normas cartelarias, en su papel de reglamentos específicos, propios, obligatorios y vinculantes para la Administración que los elabora y los concursos a los que sirven de base, sin embargo admite y entiende que su aplicación no puede llevar al extremo formalista de descalificar propuestas que no infringen sustancialmente normas y principios fundamentales y que en definitiva favorecen el interés general, a la vez que destaca frases tales como “(...) *no puede dejarse de lado el análisis de la trascendencia del incumplimiento para satisfacer el fin perseguido por la Administración*”, “(...) *No se trata del simple incumplimiento de una cláusula cartelaria sino de la importancia que ese incumplimiento tiene para considerar que, la oferta presentada no permitiría cumplir adecuadamente el fin que se pretende...*”, “(...) *importancia de que no solo se excluyan ofertas por incumplir formalmente el cartel, sino que se diga en cuanto al fondo la trascendencia de ese incumplimiento*”. Y de seguido agrega: “*Es claro que el requisito cartelario busca que LA DIRECCION GENERAL DE AVIACION CIVIL se garantice la contratación de una empresa que cuente con experiencia en la prestación de “Servicios Administrados de Seguridad Electrónica”; aspecto que mi representada cumple a cabalidad*”. Así, a partir del argumento expuesto en cuanto a la trascendencia misma del requisito de experiencia, aunado a que un argumento similar es desarrollado por el otro apelante, Consorcio ANPHORA – INNOVA, este órgano contralor, en la audiencia inicial concedida al Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC), requirió lo siguiente: “(...) *deberá la Administración en su respuesta, referirse a la trascendencia de los incumplimientos señalados a las ofertas de los apelantes*”. Sobre el particular, la Administración refiere a lo dispuesto por el cartel en cuanto a los requisitos de admisibilidad señalados en el recurso (punto 1 y 2) y de seguido indica que constatando y validando la

información relacionada al hecho fundamental, tanto de la experiencia, como en la venta con características de cámaras con analítica y térmicas, no tiene diferencia alguna con la experiencia en instalación, operación y mantenimiento de este tipo de equipos, como los del objeto de esta contratación, por lo que no tiene relevancia y no mantiene un resultado trascendental con el objeto de esta contratación, por lo que la diferencia técnica entre los equipos solicitados en este proceso, frente a los que presentaron los oferentes como experiencia en ventas, instalación, operación y mantenimiento, deviene principalmente del sistema operativo interno de los equipos requeridos, tanto en software, como en firmware, por lo que, la instalación, operación y mantenimiento requerido, es idéntico en ambos tipos de equipo, la diferencia la marca el software, que es un aspecto estrictamente propio del fabricante, no de los distribuidores locales, que son los oferentes que participan en este proceso. Agrega que los oferentes participantes demostraron tener experiencia en la instalación, operación y mantenimiento de los equipos similares a los ofertados. Además, está demostrando tener la capacidad, son expertos en los equipos ofertados, por tanto, cumplen con los requisitos establecidos en el pliego cartelario para brindar, como por ejemplo, la capacitación en las tareas de operación y mantenimiento, aún después de pasada la garantía de dichos equipos. Señala que los oferentes participantes tienen el soporte de la casa matriz fabricante de los equipos ofertados. Señala el CTAC que *“La experiencia en ventas de equipos similares a los ofertados no tiene incidencia positiva en la consecución del fin público buscado en esta contratación, por cuanto lo que es de valor para efectos de la Administración, es que el oferente tenga la capacidad en la instalación, operación y mantenimiento durante el período de ejecución y puesta en marcha de esta contratación. De igual forma, es de valoración para la Administración que el oferente, por medio del fabricante, brinde la capacitación necesaria para que la Administración se asegure, una vez concluido el contrato, pueda brindar ella la operación y mantenimiento de estos. La experiencia solicitada en la instalación se refirió a equipos como grabadores, cámaras, software, analíticas básicas, analíticas especializadas, integración a terceros, entre otros, donde la línea de cámaras tiene una variedad de productos, cada una para cumplir diferentes necesidades de la institución, a saber, cámaras tipo bala, Domo, minidomo, microdomo, PTZ, panorámicas, térmicas, etc. Dichas cámaras a pesar de que tienen diferentes características, su instalación, configuración, programación y puesta en marcha no requieren ningún trabajo especializado, ya que las mismas a pesar de sus funciones propias que las hacen diferentes entre ellas; sus protocolos de red, alimentación*

eléctrica, homologación, estándares, interfaz de red, requerimientos dentro del software, seguridad, entre otros, son los mismos y son 100% compatibles, según cada fabricante. Si bien es cierto, las cámaras térmicas ofertadas tienen una característica especial con respecto a las cámaras ópticas, que es un lente capaz de detectar objetos por medio de un sensor térmico, es una funcionalidad de los técnicos del fabricante, así como los técnicos con certificados que proveen los oferentes, por lo que tienen la capacidad de hacer la configuración correctamente. Por lo antes mencionado, las cámaras térmicas ofertadas, no requieren ninguna configuración, ni capacitación especial, ya que son productos recurrentes". **Criterio de la División:** El Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC) tramitó e invitó a participar en la Licitación Pública número 2019LN-000003-0006600001, promovida para la contratación de "Servicio administrado de seguridad electrónica para oficinas centrales de la DGAC y perímetro – calles de rodaje Aeropuerto Tobías Bolaños – Pavas". (Hecho probado 1), en la cual se presentaron cinco ofertas, entre ellas una por parte de la empresa Routech Latinoamericana S.A. y otra por parte del Consorcio ANPHORA – INNOVA. (Hecho probado 2), habiendo la Administración declarado infructuoso dicho concurso (Hecho probado 3). Con vista al análisis integral que la Administración realizó a las ofertas (Hecho probado 4a), se tiene que dos de los tres incumplimientos que se le señalan al apelante Routech Latinoamericana S.A. (en adelante ROUTECH), están vinculados a requisitos de admisibilidad del cartel, relacionados con el tema de experiencia (Hecho probado 4a), específicamente los descritos en el Apartado "Condiciones Específicas, REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD, puntos 1 y 2, los cuales establecen: "1. El oferente debe contar con experiencia, por lo que debe demostrar que al menos en los últimos 5 (cinco) años ha permanecido en el mercado nacional o internacional de la venta de bienes y servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel, para ello debe presentar dos (2) cartas de recomendación de empresas a las que le haya vendido servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel en donde se incluyan proyectos de cámaras con analítica" y "2. El oferente debe demostrar que ha vendido al menos una solución con sistemas térmicos dentro o fuera del país en los últimos tres años, para esto debe presentar la factura de venta". (Ver expediente electrónico en la dirección <http://www.sicop.co.cr/index.jsp> ingresando a Concursos / número de procedimiento 2019LN-000003-0006600001 / [2. Información de Cartel] haciendo click en 2019LN-000003-0006600001 [Versión Actual] / Detalles del concurso - [F. Documento del cartel ] – No.4 Tipo de documento: Documentos del cartel – Nombre del documento: Modificación de Cartel 1 –

Archivo adjunto: Modificación al Cartel 1.pdf (0.15 MB). La Administración en respuesta a la audiencia inicial y ante la solicitud expresa por parte de esta Contraloría General de referirse a la trascendencia de los incumplimientos señalados a las ofertas de los apelantes, refiere a los puntos 1 y 2 del Apartado de Condiciones Específicas, Requisitos de Admisibilidad, siendo que aunque la transcripción de las normas no corresponde a la última versión del cartel, esta sí está referida correctamente en el análisis integral que respalda el acto final de la Administración (Hecho probado 4a). Acerca de los requisitos demandados en el cartel (punto 1 y 2 del Apartado de Condiciones Específicas, Requisitos de Admisibilidad) ha manifestado el CETAC que constatando y validando la información relacionada al hecho fundamental, tanto de la experiencia, como en la venta con características de cámaras con analítica y térmicas, no hay diferencia con la experiencia en instalación, operación y mantenimiento de este tipo de equipos, como los del objeto de esta contratación, **por lo no que no tiene relevancia y no mantiene un resultado trascendental con el objeto de esta contratación**. Señala además que la instalación, operación y mantenimiento requerido, es idéntico en ambos tipos de equipo, la diferencia la marca el software, que es un aspecto estrictamente propio del fabricante, no de los distribuidores locales, que son los oferentes que participan en este proceso. Agrega que los oferentes participantes demostraron tener experiencia en la instalación, operación y mantenimiento de los equipos similares a los ofertados. Además, están demostrando tener la capacidad, son expertos en los equipos ofertados, por tanto, cumplen con los requisitos establecidos en el pliego cartelario para brindar, como por ejemplo, la capacitación en las tareas de operación y mantenimiento, aún después de pasada la garantía de dichos equipos. Señala que los oferentes participantes tienen el soporte de la casa matriz fabricante de los equipos ofertados. Agrega el CTAC que ***“La experiencia en ventas de equipos similares a los ofertados no tiene incidencia positiva en la consecución del fin público buscado en esta contratación, por cuanto lo que es de valor para efectos de la Administración, es que el oferente tenga la capacidad en la instalación, operación y mantenimiento durante el período de ejecución y puesta en marcha de esta contratación. (...) las cámaras térmicas ofertadas, no requieren ninguna configuración, ni capacitación especial, ya que son productos recurrentes”***. (Resaltado no corresponde al original) (Así señalado en el oficio DGAC-DG-OF-069-2020 que corresponde a respuesta a la audiencia inicial, remitido a esta Contraloría General el 19 de enero de 2021, según consta a folios 19 y 20 del expediente electrónico de apelación CGR-REAP-2020007811, el cual puede ser consultado en el sitio web de esta

Contraloría General [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr) , acceso en la pestaña “consultas”, seleccione la opción “consulte el estado de su trámite”, acceso denominado “ingresar a la consulta”). Nos encontramos así ante un escenario en que la Administración orientó su respuesta y explicación a la intrascendencia de los incumplimientos exigidos al amparo del punto 1 y 2 del Apartado de Condiciones Específicas, Requisitos de Admisibilidad, de allí que corresponde referirse al tema de la trascendencia del incumplimiento, en consideración al principio de eficiencia. El artículo 83 párrafo segundo del RLCA dispone que únicamente los incumplimientos sustanciales debidamente motivados pueden sustentar la exclusión de una oferta. Esta máxima, no solo tiene sustento en que debe garantizarse la libre concurrencia, sino fundamentalmente en que los procedimientos de contratación están diseñados para atender necesidades en forma oportuna; de manera que la oferta debe excluirse únicamente cuando tiene incumplimientos que impiden esa satisfacción del interés público. Se trata entonces de incumplimientos groseros que ponen en riesgo la satisfacción de la necesidad pública, por lo que la justificación de la Administración para mantener o excluir una oferta resulta fundamental. En ese sentido, ha sido criterio reiterado de esta Contraloría General que no cualquier incumplimiento es el que da como consecuencia la exclusión de las ofertas, sino que únicamente lo causará aquel que demuestre que sea trascendente para el concurso y que ocasione consecuencias, no el mero incumplimiento por sí mismo. En la Resolución R-DCA-094-2014 de las nueve horas del dieciocho de febrero de dos mil catorce, se abordó este tema, señalándose entre otros lo siguiente: “[...] *no todo incumplimiento, implica de forma automática, la descalificación de la oferta, por lo que debe analizarse su trascendencia. En relación con este tema, el órgano contralor ha sostenido “... a la luz de la jurisprudencia reiterada de esta Contraloría General debe analizarse la trascendencia del incumplimiento, a efectos de determinar si amerita o no la exclusión de cualquier participante que omita esos requisitos, pues ya hemos indicado que no se trata de cualquier incumplimiento sino de aquellos que por su trascendencia no permiten ajustar a la oferta al interés público (RSL-71-97 de las 14:00 horas del 2 de abril de 1997 y RC-507-2002, de las 10:00 horas del 6 de agosto de 2002), o bien que lesionan los principios aplicables a la materia.” (ver resolución RC-834-2002)*”. Por su parte, en la Resolución R-DCA-0614-2018 de las diez horas veintiséis minutos del veintiséis de junio del dos mil dieciocho, se indicó: “(...) *para desestimar a una oferta por el hecho de incumplir con un requisito cartelario se debe analizar primero éste desde el punto de vista de la trascendencia y una vez hecho dicho examen justificar la exclusión de la oferta, de manera que no procede*

*excluir la solamente por el simple incumplimiento cartelario*". En el caso en examen, la Administración ha afirmado que la instalación, operación y mantenimiento requerido, es idéntico en ambos tipos de equipo (los requeridos y los ofertados) y que los oferentes participantes demostraron tener experiencia en la instalación, operación y mantenimiento de los equipos similares a los ofertados, demostrando tener la capacidad y ser expertos en los equipos ofertados, por lo que cumplen con los requisitos establecidos en el pliego cartelario para brindar, por ejemplo, la capacitación en las tareas de operación y mantenimiento, aún después de pasada la garantía de dichos equipos y que la experiencia en ventas de equipos similares a los ofertados no tiene incidencia positiva en la consecución del fin público buscado en esta contratación, por cuanto lo que es de valor para efectos de la Administración, es que el oferente tenga la capacidad en la instalación, operación y mantenimiento durante el período de ejecución y puesta en marcha de esta contratación. Se tiene así que es la misma Administración la que reconoce y brinda las explicaciones acerca de como las ofertas (de ambos apelantes) cumplen con los requisitos establecidos en el cartel y cuentan con los aspectos que resultan de valor para ella en su condición de licitante, en relación con los puntos 1 y 2 del Apartado de Condiciones Específicas - Requisitos de Admisibilidad, explicaciones técnicas aportadas por la Administración a partir de las cuales concluye esta Contraloría General que los incumplimientos asentados al recurrente resultan intrascendentes, en tanto el CTAC explica que las ofertas de los recurrentes (siendo uno de ellos ROUTECH) ha demostrado tener experiencia en la instalación, operación y mantenimiento de los equipos similares a los ofertados, demostrando tener la capacidad y ser experto en los equipos ofertados. Tratándose de los incumplimientos señalados a ROUTECH, se tiene que el primero de ellos refiere al punto 1 de las Condiciones Específicas - Requisitos de Admisibilidad, en cuanto a la demostración que al menos en los últimos 5 (cinco) años ha permanecido en el mercado nacional o internacional de la venta de bienes y servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel, para lo cual se le pedía presentar dos (2) cartas de recomendación de empresas a las que le haya vendido servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel en donde se incluyan proyectos de cámaras con analítica, siendo que las cartas presentadas por ROUTECH para tales efectos, una de ellas refiere a un trabajo entregado en febrero de 2014 (Hecho probado 5b) y otra a un trabajo entregado en agosto 2019 (hecho probado 5a) de forma tal que al haberse celebrado la apertura de ofertas el 17 de enero de 2020 (Hecho probado 1), la carta extendida por Centro Internacional de Inversiones S.A. que refiere a

trabajos entregados durante el periodo de febrero 2014 (Hecho probado 5b) no ubica a la empresa en el espacio de tiempo señalado en el cartel, sea los últimos cinco años, siendo que el requisito no refería a demostrar tener más de cinco años en el mercado, posición que defiende el recurrente al señalar que la carta cuestionada supera en meses el tiempo de experiencia solicitado, sino que el requisito demandaba el demostrar que al menos en los últimos 5 (cinco) años el oferente ha permanecido en el mercado. El segundo incumplimiento refiere al punto 2 de las Condiciones Específicas - Requisitos de Admisibilidad, acerca de la demostración de haber vendido al menos una solución con sistemas térmicos dentro o fuera del país en los últimos tres años, para lo cual se pedía presentar la factura de venta. En relación con este punto, el apelante afirma en su recurso que la factura N°0063 a nombre de la Empresa de servicios Públicos de Heredia cumple con lo requerido en cuanto a la venta de una solución de Video Vigilancia con Cámara Térmica, sin embargo cierto es que la factura N°0063 describe la compra de tres cámaras térmicas para video vigilancia (hecho probado 5c), más no demuestra que haya vendido una solución de cámara térmica, siendo que el apelante tampoco desarrolla en su recurso argumento y/o aporte de prueba sobre la falta apuntada, específica en cuanto al tema de la solución. Así, si bien el recurrente ROUTECH no cumple con los términos cartelarios supra citados, lo cierto del caso es que la Administración ha manifestado y explicado que la experiencia en ventas de equipos similares a los ofertados no tiene incidencia positiva en la consecución del fin público buscado en esta contratación, por cuanto lo que es de valor para efectos de la Administración, es que el oferente tenga la capacidad en la instalación, operación y mantenimiento durante el período de ejecución y puesta en marcha de esta contratación, lo cual reconoce cumple el apelante, lo cual hace intrascendente el incumplimiento mismo, sin obviar lo resuelto en el primer punto de este recurso respecto a la figura del Director del Proyecto. En virtud de lo resuelto, se considera elegible la oferta de ROUTECH, debiéndose estar a lo dispuesto más adelante con ocasión del otro recurso. El presente análisis de trascendencia se genera dentro de un marco de trato igualitario de frente al tema de experiencia también invocado por el otro apelante, únicas dos empresas que acudieron a la vía recursiva. Se considera importante resaltar la responsabilidad del CTAC en torno a las explicaciones brindadas de frente a los alegatos en el tema de experiencia. Así las cosas, se declara con lugar el recurso de apelación. -----

**2). SOBRE EL RECURSO DE APELACIÓN PRESENTADO POR CONSORCIO ANPHORA – INNOVA ELECTROMECHANICA. 1) Sobre la experiencia.** Indica la apelante que, son dos

los motivos por los cuales se descalifica su oferta. Señala que como se puede ver en el estudio de ofertas, todas las plicas fueron descalificadas por incumplir con estos mismos dos puntos, a saber: *“contar con experiencia, por lo que debe demostrar que al menos en los últimos 5 (cinco) años ha permanecido en el mercado nacional o internacional de la venta de bienes y servicios similares o los detallados en los especificaciones de este cartel, para ello debe presentar dos (2) cartas de recomendación de empresas o los que le haya vendido servicios similares o los detallados en los especificaciones de este cartel en donde se incluyan proyectos de cámaras con analítica. El oferente debe demostrar que ha vendido al menos uno solución con sistemas térmicos en el país en los últimos tres años para esto debe presentar la factura de venta a nivel privado o adjudicación pública en caso de gobierno”*. No obstante agrega que además de estos dos puntos, el resto de participantes presenta otra serie de incumplimientos de carácter técnico que deslegitiman la cámara ofrecida, ya que no presentan a los encargados de proyectos con los requisitos de experiencia o académicos para llevar a cabo un proyecto administrado como lo es el presente. Pero su oferta sólo tiene como incumplimiento la no presentación de esas dos cartas y las facturas de ventas. Añade que las cámaras ofertadas sí cumplen a cabalidad con la totalidad de los requisitos técnicos exigidos en el pliego cartelario, en especial el requerimiento térmico, de igual forma el personal propuesto para la ejecución del proyecto de administración cumplen en su totalidad con los requisitos académicos, de experiencia y tiempo de ejecutar proyectos similares al del objeto de la contratación. Por lo anterior añade, en aplicación de los principios constitucionales aplicables a la contratación administrativa, como lo son los de conservación de ofertas, de eficiencia, de eficacia, de buena fe, y con el propósito de cumplir con el fin público buscado con la presente contratación, debió la administración colocar a los oferentes en un estado de igualdad de condiciones, en cuanto al cumplimiento o no de los dos aspectos de ventas. Afirma colocar en igualdad de condiciones, en el entendido de que sí todas las ofertas de los participantes tienen los mismos defectos de ventas, las tres cartas, para el cumplimiento del fin público, debió eliminar ese requisito para todos los participantes, ya que con esa acción no crea ni ventaja indebida en perjuicio de unos u otros participantes, por el contrario se les coloca en igualdad de condiciones, posibilita la consecución del fin público buscado con esta contratación. Al estar todos en igualdad de condiciones, en cuanto a estos requisitos de ventas de un proyecto en los últimos tres años, o la presentación de dos cartas de dos clientes a los que se les haya vendido sistemas similares a los del objeto de la licitación, en los últimos cinco

años, no produce una ventaja indebida en contra del resto de participantes, ni mucho menos a favor de su representada, todos estarían en igualdad de condiciones y se respetarían los principios de conservación de las ofertas, de igualdad de trato y de oportunidades, pero sobre todo los de eficiencia y eficacia para el cumplimiento del fin público buscado con esta contratación. Ahora bien, qué sucede sí la administración, como lo ha hecho en el presente caso, descalifica a todos los participantes por un requisito de cartas de ventas en los últimos tres y cinco años, solo tiene un camino para abrir un nuevo concurso, eliminar del pliego cartelario el requisito de las cartas de venta en los últimos tres y cinco años, en proyectos similares a los del objeto del cartel, y se estaría en la misma posición que hoy propone que se realice con la licitación cuyo acto de declaratoria de infructuosa se recurre. Agrega que el cartel de este proyecto fue publicitado por primera vez en el año 2019 y será hasta después del primer trimestre del año 2021, que podrá volver a sacarlo e invitar a los participantes a concursar, considerando hechos como la aprobación de presupuestos, trámites internos de la administración para ajustar el nuevo cartel, a partir de la nueva publicación de invitación a concursar, nace nuevamente los plazos de objeción a cartel, de modificaciones al cartel, de recepción de ofertas, de calificación de ofertas, de subsane de ofertas, etc., lo que llevaría a que la administración estaría eventualmente adjudicando el nuevo proyecto hasta finales del 2021 principios del 2022, con las consecuentes apelaciones, lo que llevaría a este proyecto en el mejor de los escenarios hasta mediados del año 2022. Debe tomarse en cuenta para efectos de valoración de la conveniencia de colocar a los participantes en igualdad de condiciones, con respecto las cartas de ventas, considerar que en cuanto a la capacitación a la administración licitante para el uso de las cámaras licitadas, todos los oferentes cumplen a cabalidad con lo requerido en el pliego cartelario, teniendo la seguridad la administración que va a ser debidamente capacitada en el uso de las cámaras, no existe un peligro para que el fin público no se vaya a cumplir, la administración va a estar en capacidad de usar los equipos objeto de esta contratación, podrá realizar las labores de vigilancia en el aeropuerto Tobías Bolaños y sus alrededores, mediante el reconocimiento facial. Sobre la posibilidad de eliminar algún requisito del pliego cartelario, cita precedente de este Despacho sobre la eliminación de cláusula de oficio por que ningún oferente cumple, concretamente la resolución No. R-DJ-236-2010. En otro orden, indica demostró que el fin público buscado con esta contratación se encuentra debidamente resguardado, la capacitación y uso de los equipos por parte de la administración licitante se va a cumplir porque en este apartado, su representada y el resto de participantes cumplen con el apartado de capacitación, de ahí

que la valoración del incumplimiento de haber vendido cámaras de seguridad con características térmicas, deben ser ponderados a la luz de lo escrito, ya que las características térmicas es un elemento más que constituye todo el sistema de cámaras, y cuya venta y distribución en Costa Rica no se ha dado, sin embargo, además de la función térmica, de acuerdo con el pliego cartelario, las cámaras deben reunir otra serie de requisitos técnicos que al menos su representada sí cumple, y de acuerdo con lo pedido en las dos cláusulas tantas veces mencionadas, se requiere la experiencia en venta de equipos similares y esos sí están demostrados. Por último añade que a pesar de que es un requisito de admisibilidad, ni en el estudio técnico, ni en la adjudicación existe un motivo, una razón de porqué el no haber presentado tres cartas que involucraran cámara térmicas, era motivo suficiente para tener por excluidas la totalidad de las ofertas participantes, no existe una motivación suficiente y sustentable en sí misma por la que la administración pueda mantener la exclusión de la totalidad de los oferentes. La Administración indica que verificando y validando la información relacionada al hecho fundamental, tanto de la experiencia, como en la venta con características de cámaras con analítica y térmicas, no tiene diferencia alguna con la experiencia en instalación, operación y mantenimiento de este tipo de equipos, como los del objeto de esta contratación, por lo que no tiene relevancia y no mantiene un resultado trascendental con el objeto de esta contratación, por lo que la diferencia técnica entre los equipos solicitados en este proceso, frente a los que presentaron los oferentes como experiencia en ventas, instalación, operación y mantenimiento, deviene principalmente del sistema operativo interno de los equipos requeridos, tanto en software, como en firmware, por lo que, la instalación, operación y mantenimiento requerido, es idéntico en ambos tipos de equipo, la diferencia la marca el software, que es un aspecto estrictamente propio del fabricante, no de los distribuidores locales, que son los oferentes que participan en este proceso. Agrega que los oferentes participantes demostraron tener experiencia en la instalación, operación y mantenimiento de los equipos similares a los ofertados. Además, están demostrando tener la capacidad, son expertos en los equipos ofertados, por tanto, cumplen con los requisitos establecidos en el pliego cartelario para brindar, como por ejemplo, la capacitación en las tareas de operación y mantenimiento, aún después de pasada la garantía de dichos equipos. Señala que los oferentes participantes tienen el soporte de la casa matriz fabricante de los equipos ofertados. Señala el CTAC que *“La experiencia en ventas de equipos similares a los ofertados no tiene incidencia positiva en la consecución del fin público buscado en esta contratación, por cuanto lo que es de valor*

para efectos de la Administración, es que el oferente tenga la capacidad en la instalación, operación y mantenimiento durante el período de ejecución y puesta en marcha de esta contratación. De igual forma, es de valoración para la Administración que el oferente, por medio del fabricante, brinde la capacitación necesaria para que la Administración se asegure, una vez concluido el contrato, pueda brindar ella la operación y mantenimiento de estos. La experiencia solicitada en la instalación se refirió a equipos como grabadores, cámaras, software, analíticas básicas, analíticas especializadas, integración a terceros, entre otros, donde la línea de cámaras tiene una variedad de productos, cada una para cumplir diferentes necesidades de la institución, a saber, cámaras tipo bala, Domo, minidomo, microdomo, PTZ, panorámicas, térmicas, etc. Dichas cámaras a pesar de que tienen diferentes características, su instalación, configuración, programación y puesta en marcha no requieren ningún trabajo especializado, ya que las mismas a pesar de sus funciones propias que las hacen diferentes entre ellas; sus protocolos de red, alimentación eléctrica, homologación, estándares, interfaz de red, requerimientos dentro del software, seguridad, entre otros, son los mismos y son 100% compatibles, según cada fabricante. Si bien es cierto, las cámaras térmicas ofertadas tienen una característica especial con respecto a las cámaras ópticas, que es un lente capaz de detectar objetos por medio de un sensor térmico, es una funcionalidad de los técnicos del fabricante, así como los técnicos con certificados que proveen los oferentes, por lo que tienen la capacidad de hacer la configuración correctamente. Por lo antes mencionado, las cámaras térmicas ofertadas, no requieren ninguna configuración, ni capacitación especial, ya que son productos recurrentes". (Así señalado en el oficio DGAC-DG-OF-069-2020 que corresponde a respuesta a la audiencia inicial, remitido a esta Contraloría General el 19 de enero de 2021, según consta a folios 19 y 20 del expediente electrónico de apelación CGR-REAP-2020007811, el cual puede ser consultado en el sitio web de esta Contraloría General [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr), acceso en la pestaña "consultas", seleccione la opción "consulte el estado de su trámite", acceso denominado "ingresar a la consulta"). **Criterio de la División:** Cuestiona el recurrente dos aspectos del pliego cartelario, a saber estos señalan; "El oferente debe contar con experiencia, por lo que debe demostrar que al menos en los últimos 5 (cinco) años ha permanecido en el mercado nacional o internacional de la venta de bienes y servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel, para ello debe presentar dos (2) cartas de recomendación de empresas a las que le haya vendido servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel en donde se

*incluyan proyectos de cámaras con analítica. El oferente debe demostrar que ha vendido al menos una solución con sistemas térmicos dentro o fuera del país en los últimos tres años, para esto debe presentar la factura de venta.”* (Ver expediente electrónico en la dirección <http://www.sicop.co.cr/index.jsp> ingresando a Concursos / número de procedimiento 2019LN-000003-0006600001 / [2. Información de Cartel] haciendo click en 2019LN-000003-0006600001 [Versión Actual] / Detalles del concurso - [F. Documento del cartel ] – No.4 Tipo de documento: Documentos del cartel – Nombre del documento: Modificación de Cartel 1 – Archivo adjunto: Modificación al Cartel 1.pdf (0.15 MB). Al respecto manifiesta que ambos extremos del cartel, en aplicación de los principios constitucionales aplicables a la contratación administrativa, tales como el de eficiencia, eficacia, de buena fe, y con el propósito de cumplir con el fin público buscado con la presente contratación, debió la administración colocar a los oferentes en un estado de igualdad de condiciones, procediendo con su eliminación, por no cumplirlos ninguno de los participantes. Ahora bien en cuanto a dicha impugnación conviene referirse a la posición vertida por este Despacho, en el punto No. 2, del recurso presentado por Routech Latinoamericana S.A., pues en dicho aparte, ya se resolvió la misma impugnación. No obstante como aspecto de primer orden, para el caso concreto del apelante Anphora Innova, debe de indicarse que, que en virtud del análisis integral que la Administración realizó a las ofertas (Hecho probado 4a), se tiene que los dos incumplimientos que se le atribuyen al apelante Anphora Innova, están vinculados a requisitos de admisibilidad del cartel, relacionados con el tema de experiencia (Hecho probado 4a), específicamente los descritos en el Apartado “Condiciones Específicas, REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD, puntos 1 y 2, los cuales establecen: “1. *El oferente debe contar con experiencia, por lo que debe demostrar que al menos en los últimos 5 (cinco) años ha permanecido en el mercado nacional o internacional de la venta de bienes y servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel, para ello debe presentar dos (2) cartas de recomendación de empresas a las que le haya vendido servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel en donde se incluyan proyectos de cámaras con analítica*” y “2. *El oferente debe demostrar que ha vendido al menos una solución con sistemas térmicos dentro o fuera del país en los últimos tres años, para esto debe presentar la factura de venta*”. (Ver expediente electrónico en la dirección <http://www.sicop.co.cr/index.jsp> ingresando a Concursos / número de procedimiento 2019LN-000003-0006600001 / [2. Información de Cartel] haciendo click en 2019LN-000003-0006600001 [Versión Actual] / Detalles del concurso - [F. Documento del cartel ] – No.4 Tipo

de documento: Documentos del cartel – Nombre del documento: Modificación de Cartel 1 – Archivo adjunto: Modificación al Cartel 1.pdf (0.15 MB). En virtud de dichos requerimientos constituidos en el cartel, se toma en consideración que, al contestar la audiencia inicial, ha indicado la Administración que constatando y validando la información relacionada al hecho fundamental, tanto de la experiencia, como en la venta con características de cámaras con analítica y térmicas, no hay diferencia con la experiencia en instalación, operación y mantenimiento de este tipo de equipos, como los del objeto de esta contratación, por lo que no tiene relevancia y no mantiene un resultado trascendental con el objeto de esta contratación. Así mismo ha dejado ver que, la instalación, operación y mantenimiento requerido, es idéntico en ambos tipos de equipo, la diferencia la marca el software, que es un aspecto estrictamente propio del fabricante, no de los distribuidores locales, que son los oferentes que participan en este proceso. A su vez ha indicado que los oferentes participantes demostraron tener experiencia en la instalación, operación y mantenimiento de los equipos similares a los ofertados y han demostrando tener la capacidad, por tanto a su criterio, cumplen con los requisitos establecidos en el pliego cartelario para brindar, como por ejemplo, la capacitación en las tareas de operación y mantenimiento, aún después de pasada la garantía de dichos equipos. Agrega la Administración que *“La experiencia en ventas de equipos similares a los ofertados no tiene incidencia positiva en la consecución del fin público buscado en esta contratación, por cuanto lo que es de valor para efectos de la Administración, es que el oferente tenga la capacidad en la instalación, operación y mantenimiento durante el período de ejecución y puesta en marcha de esta contratación. (...) las cámaras térmicas ofertadas, no requieren ninguna configuración, ni capacitación especial, ya que son productos recurrentes”*. Ante dicha respuesta de la Administración, como ya fue advertido por esta División, en el recurso de Rutech, tenemos que la Administración brinda su respuesta al amparo de la intrascendencia de los incumplimientos exigidos en los puntos 1 y 2 del Apartado de Condiciones Específicas, Requisitos de Admisibilidad, por lo que ha concluido esa Administración que la instalación, operación y mantenimiento requerido, es idéntico en ambos tipos de equipo (los requeridos y los ofertados) y que los oferentes participantes demostraron tener experiencia en la instalación, operación y mantenimiento de los equipos similares a los ofertados, demostrando tener la capacidad y ser expertos en los equipos ofertados, por lo que cumplen con los requisitos establecidos en el pliego cartelario para brindar, por ejemplo, la capacitación en las tareas de operación y mantenimiento, aún después de pasada la garantía de dichos equipos y que

la experiencia en ventas de equipos similares a los ofertados no tiene incidencia positiva en la consecución del fin público buscado en esta contratación, por cuanto lo que es de valor para efectos de la Administración, es que el oferente tenga la capacidad en la instalación, operación y mantenimiento durante el período de ejecución y puesta en marcha de esta contratación. Por lo que resulta válido afirmar, es la propia Administración quien manifiesta y justifica cómo las ofertas (de ambos apelantes) cumplen con los requisitos establecidos en el cartel y cuentan con los aspectos que resultan de valor para ella en su condición de licitante, en relación con los puntos 1 y 2 del Apartado de Condiciones Específicas - Requisitos de Admisibilidad, explicaciones técnicas aportadas por la Administración a partir de las cuales concluye esta Contraloría General que los incumplimientos achacados al recurrente resultan intrascendentes, pues como se indicó para el caso concreto del consorcio Anphora-Innova Electromecánica, de la respuesta dada por esa Administración, es válido afirmar que al demostrar experiencia en la instalación, operación y mantenimiento de los equipos similares a los ofertados, además de la capacidad y ser experto en los equipos ofertados, resulta suficiente para tenerla como una oferta cumpliente. Ahora bien, para el caso del consorcio Anphora-Innova Electromecánica, se tiene que, en relación al requisito de la demostración de al menos en los últimos 5 (cinco) años que ha permanecido en el mercado nacional o internacional en de la venta de bienes y servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel, para lo cual se le pedía presentar dos (2) cartas de recomendación de empresas a las que le haya vendido servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel en donde se incluyan proyectos de cámaras con analítica, la Administración efectuó una prevención, en la cual le indicó, “*Se Solicita: presenten las 2 cartas de recomendación firmadas por el cliente, con no más de 30 días de emitidas que demuestren los 5 años de experiencia*”, (hecho probado No. 6). Así mismo en cuanto al requerimiento de la demostración de haber vendido al menos una solución con sistemas térmicos dentro o fuera del país en los últimos tres años, para lo cual se pedía presentar la factura de venta, se le requirió; “*La empresa NO presenta las facturas, ni adjudicaciones que demuestren la experiencia en soluciones térmicas como se solicita. Referencia: “EXPERIENCIA.zip” Se Solicita: presenten una factura o adjudicación que demuestre la venta de las cámaras térmicas donde indique como mínimo marca, modelo y cantidad...*”. (hecho probado No. 6). Ante dichos requerimientos llevados a cabo por la Administración, el recurrente adjuntó a la Administración dos cartas, una de la empresa denominada Nueces Industriales S.A., en la que se constata la ejecución de un proyecto

llevado a cabo de marzo a junio del año 2019, el cual consistía en un sistema de video vigilancia y analítica, (hecho probado No. 7a), además una carta expedida por la Municipalidad de Tilarán, en el cual acreditaba los trabajos de instalación, de un sistema de video vigilancia y analítica en espacios públicos, trabajos ejecutados de enero a junio de 2020, (hecho probado No. 7b), se entiende que con ambos documentos pretendía la recurrente, cumplir a cabalidad, los dos requerimientos de la Administración antes indicados, sin embargo por medio de la recomendación emitida, ha indicado esa Administración que sobre el requerimiento de presentar dos (2) cartas de recomendación de empresas a las que le haya vendido servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel en donde se incluyan proyectos de cámaras con analítica, solo cumple la carta de Nueces Industriales, ya que la carta de la Municipalidad de Tilarán, no cumple, debido a que la fecha de adjudicación o inicio del proyecto, fue después de la entrega de la oferta de esta licitación, (hecho probado No. 4). En relación al requerimiento cartelario de vender al menos una solución con sistemas térmicos considera que no cumple pues el documento de la Municipalidad de Tilarán, no cumple con la característica solicitada en este punto, por tanto, no es una cámara térmica, sino analítica. Posición que indiscutiblemente comparte este Despacho, ya que los documentos presentados por el recurrente, como respuesta a la subsanación, ponen en evidencia el no cumplimiento de ambos requerimientos del cartel, pues en cuanto al requerimiento de las cartas de recomendación de empresas a las que le haya vendido servicios similares a los detallados en las especificaciones de este cartel en donde se incluyan proyectos de cámaras con analítica, solo la carta de Nueces Industriales cumple, pues la de la Municipalidad de Tilarán el proyecto no se lleva a cabo antes de la apertura de ofertas, es decir solo una cumple y se requerían dos cartas. Así mismo sobre el requerimiento de haber vendido al menos una solución con sistemas térmicos dentro o fuera del país en los últimos tres años, para lo cual se pedía presentar la factura de venta, de igual manera no se cumple pues ambas cartas refieren a la instalación de soluciones analíticas y no térmicas, como se requiere para este apartado. Ante lo cual, se tiene que el consorcio Anphora-Innova Electromecánica, no cumple con los términos cartelarios referenciados, sin embargo la Administración ha manifestado y explicado que la experiencia en ventas de equipos similares a los ofertados no tiene incidencia positiva en la consecución del fin público buscado en esta contratación, por cuanto lo que es de valor para efectos de la Administración, es que el oferente tenga la capacidad en la instalación, operación y mantenimiento durante el período de ejecución y puesta en marcha de esta contratación, lo

cual reconoce cumple el apelante, lo cual hace intrascendente el incumplimiento mismo. En virtud de lo resuelto, se considera elegible la oferta del consorcio Anphora-Innova Electromecánica, Así las cosas, se declara con lugar el recurso de apelación. -----

### **III. SOBRE LA EXISTENCIA DE CONTENIDO PRESUPUESTARIO PARA ESTA LICITACIÓN.**

Con ocasión de la audiencia inicial concedida a la Administración, el CTAC ha señalado en su respuesta que ante la emergencia sanitaria y propagación del Covid-19, declarada pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud y emergencia nacional por parte del Gobierno de la República de Costa Rica, se ha tenido un impacto importante en el comercio nacional e internacional, con repercusiones en las relaciones contractuales, en consecuencia, en la ejecución, entregas previstas, cumplimiento de plazos y obligaciones que no han sido posible de prever por parte de quienes son los obligados dentro del marco de un acuerdo entre partes; emergencia que añade, se debe a circunstancias externas, imprevisibles e inevitables. Indica que en el caso concreto, la situación producida por el Covid-19 ha provocado un impacto en la liquidez en la Dirección General de Aviación Civil, pues al ser una institución que depende principalmente del turismo y al haber estado las fronteras restringidas por un lapso prolongado, los ingresos con los que cuenta la Dirección General se han visto reducidos a partir del mes de mayo de 2020, los ingresos reales que se han generado en la institución no son suficientes para cubrir los gastos de capital y los gastos corrientes. Aunado al hecho que para este 2021, el Consejo Técnico de Aviación Civil forma parte de un programa presupuestario del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, ya que, por una modificación normativa a partir de este año todos los órganos desconcentrados de la Administración Central fueron incorporados al presupuesto nacional, según disposición de la ley número 9524 del 07 de marzo de 2018, denominada Ley del fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central. En cuanto al contenido presupuestario, por formar éste parte del presupuesto nacional en el 2021, la Asamblea Legislativa recortó el presupuesto institucional en subpartidas sustantivas y necesarias para la operación, es por lo que la Dirección General debió valorar los servicios que aún no contaban con compromisos económicos, para redistribuir ese contenido en las necesidades prioritarias de la institución, entre ellas, la subpartida de actividades de capacitación, donde se imputa el gasto para mantener habilitados a los controladores aéreos, así como subpartidas de servicios generales, donde se registra el egreso de los servicios de vigilancia, limpieza, chapeas en los aeródromos y aeropuertos internacionales; otros que son servicios que ya

cuentan con compromisos adquiridos. De manera que materialmente no resulta posible continuar con un proceso de adjudicación para la presente licitación, debido a no contar con contenido económico para hacer frente a una posible erogación. Sobre esto último, la Contraloría General concedió audiencia especial a las partes, quienes se pronunciaron de la siguiente manera. El apelante ROUTECH indicó que desde un inicio la Administración dejó claro que la declaratoria de procedimiento infructuoso, se debía a que ninguna de las ofertas presentadas a concursar cumplían con los requisitos solicitados en el Cartel, siendo que es durante la etapa de apelaciones que el CTAC manifiesta que se debió a que la Institución no contaba con contenido económico para hacer frente a una posible erogación del Contrato, llamando la atención que un motivo de interés público como este, no estuviera mencionado ni justificado en ninguna parte del expediente electrónico, antes de declararse infructuoso el concurso de marras. Refiere además el contenido del artículo 86 del RLCA, resaltando que el motivo de interés público que habilita la norma para una declaratoria de desierto nunca fue mencionado por parte del Consejo para fundamentar su acto, toda vez, que mediante documento denominado “Análisis Integral” de fecha 27 de octubre del 2020, se deja constancia manifiesta de que al momento de declarar infructuoso el Concurso, la Institución sí contaba con contenido presupuestario para enfrentar la erogación del Contrato. A partir de lo cual se concluye que el motivo para declarar infructuoso el presente proceso de compra, no se debió, según este análisis, a la falta de contenido presupuestario como alega la Administración contratante, sino a supuestos incumplimientos por parte de los oferentes., indicando el apelante que no lleva razón la Administración al invocar un motivo de interés Público que no quedó documentado o al menos manifestado en el expediente administrativo, por lo que se debe tener como hecho probado en el mismo expediente electrónico, que del 27 de octubre del 2020 día en el que se realizó la recomendación de declarar infructuoso este concurso, al 23 de noviembre del 2020 día en el que se notificó la decisión, la motivación por parte de la Administración nunca varió. Cita además la resolución R-DCA-0647-2019 del 5 de julio de 2019, respecto a que todo acto administrativo, como lo es el acto que declara infructuoso o desierto un concurso, debe estar debidamente motivado. Concluye solicitando no considerar el argumento sostenido por la Administración en cuanto a declarar el procedimiento infructuoso por falta de contenido presupuestario para una posible erogación del contrato. Por su parte, el apelante Consorcio ANPHORA – INNOVA ELECTROMECHANICA indica el argumento de no contar con contenido presupuestario para hacer frente a las erogaciones de esta contratación, no fue considerado

por el CTAC al momento de declarar infructuoso este proceso, siendo que si este elemento existiera, debió serlo desde el inicio de análisis de ofertas, porque el acto que se impugnó fue tomado por la administración en la sesión del dos de noviembre 2020, momento en el cual pudo haber conocido que sí tenía el contenido presupuestario para hacerle frente a este contrato, debiéndose además considerar que desde el mes de setiembre fue confeccionado el presupuesto para el año 2021, y el mismo fue enviado en el mes de noviembre a la Contraloría General. Señala que de acuerdo con los artículos 8 de la Ley de Contratación Administrativa y 9 de su Reglamento, debió la Administración tomar las previsiones económicas para hacerle frente a esta contratación, la cual desde el pliego cartelario se indicó que se iba a ejecutar por 48 meses o 4 años según la cláusula 3.1 del cartel. Que en el expediente de esta contratación, no existe nota alguna de los encargados financieros de la Dirección General de Aviación Civil advirtiendo que no tenían presupuestado fondos para esta contratación, a pesar de que había transcurrido varios meses de la pandemia. Señala además que el objeto de este contrato es para el aeropuerto nacional Tobías Bolaños, en el que los vuelos nacionales internos han seguido funcionando, no se han visto afectados por las restricciones o cierres de fronteras, o lo que es lo mismo, los usuarios de ese aeropuerto han seguido pagando los derechos de aterrizaje y despegue de los vuelos nacionales, así como el arrendamiento de las zonas de custodia de las aeronaves que permanecen en tierra. La Administración no aportó prueba alguna que demostrara que al momento de la toma de la decisión de declarar infructuoso este proceso, efectivamente no contara con contenido presupuestario para continuar con esta contratación, ni que fue motivo para la declaratoria de infructuosa. El objeto de esta contratación es la administración de los equipos objeto del contrato para brindar los servicios de vigilancia, la Administración no va a adquirir en primera instancia ni va a cancelar el monto de los equipos en un solo tracto al recibido de los mismos, a partir de lo cual refiere al cartel en su punto 1 - DETALLE DEL OBJETO CONTRACTUAL Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS y el punto 1.14 FORMA DE PAGO, siendo que el monto mensual a pagar no debería representar un descalabro en las finanzas de la administración y que su representada está dispuesta a un periodo de gracia en el pago de las mensualidades de hasta tres meses a partir de la recepción definitiva de los equipos. Señala que la infructuosidad dictada se dio al imputarse faltas a las ofertas recibidas, siendo que en el caso de la oferta del Consorcio el defecto apuntado ya fue declarado intrascendente por la Institución, siendo que el motivo de la falta de contenido presupuestario, no está acorde con el fundamento de derecho utilizado al momento de no

adjudicar el proceso (refiere al artículo 86 del RLCA) pues si así fuera, el acto que debió dictarse corresponde a declaratoria de desierta, por motivos de interés público. Así, existe una nulidad absoluta por discrepancia entre el motivo y el contenido del acto que se apela, además de que el nuevo argumento nunca fue conocido ni motivado por el órgano que declaró infructuoso el proceso de licitación, al no existir un análisis por parte del órgano que tomo la decisión que ahora se recurre, en cuanto a la falta de contenido presupuestario. Concluye indicando que al reconocer la Administración que la experiencia en ventas no es trascendental para el cumplimiento del fin público y que el nuevo argumento acerca de la carencia de fondos para hacer frente a la erogación del servicio administrado no está documentado ni probado, y que él mismo no fue motivo para la declaratoria de infructuoso, por lo que se presumía la existencia de fondos y que el consorcio que representa ofrece una mejora a las condiciones pago, solicita se revoque la declaratoria de infructuoso de este proceso y se ordene a la Administración valorar todos los argumentos y consideraciones aquí expuestas. **Criterio de la División:** La Licitación Pública número 2019LN-000003-0006600001 fue declarada infructuosa por parte de la Administración licitante “*ya que ninguna de las ofertas presentadas cumplió técnicamente*” (Hecho Probado 3), siendo que con ocasión de los recursos de apelación presentados y la audiencia inicial concedida al efecto al CTAC, este plantea que le resulta materialmente imposible continuar con el proceso de adjudicación para la presente licitación, debido a que no cuenta con contenido económico para hacer frente a una posible erogación, siendo que el tema de la existencia o no de contenido presupuestario se vincula a aspectos de interés público y no vinculados al incumplimiento de las ofertas que recibió en el concurso promovido. En este punto resulta de interés tener presente las condiciones en que un concurso puede resultar infructuoso, y distinguirlas de aquellas en las que procede una declaratoria de desierto. En la LCA el concurso infructuoso es mencionado como una de las circunstancias por las que se posibilita la degradación de un procedimiento de contratación, ya sea de una licitación pública a una abreviada y de esta a una contratación directa, previa autorización de la Contraloría General de la República; así como también es causal para rebajar la base de un remate (ver artículos 30 y 50 inciso a) LCA). Es en el artículo 86 del RLCA donde se delimitan las condiciones para que un concurso pueda ser declarado infructuoso, sean: 1.- Que no se presentaron ofertas; o 2.- que las ofertas que se presentaron no se ajustaron a los elementos esenciales del concurso. Como bien dispone esa norma, el acto que declare infructuoso el procedimiento debe justificarse en los incumplimientos sustanciales que

presentaron las ofertas. Desde otra perspectiva tenemos la declaratoria de desierto de un procedimiento, la cual es regulada por el artículo 29 de la LCA y el numeral 86 de su Reglamento, siendo que esta procede en aquellos casos en que sí se tienen ofertas elegibles, pero existen razones de interés público para dejar sin efecto el procedimiento de contratación. El artículo 29 de la LCA exige dejar constancia de los motivos de interés público para adoptar esa decisión, lo cual es reiterado por el Reglamento a esa Ley, en donde se estipula que los motivos específicos de interés público deberán quedar constando mediante resolución motivada que se agregue al expediente. Más aún, en caso de que la Administración decida iniciar un nuevo procedimiento, el citado Reglamento de contratación ordena acreditar el cambio de las circunstancias que justificaron esa medida. De esta forma, si bien la declaratoria de infructuoso y de desierto tienen como característica común el concluir un procedimiento de contratación sin un acto de adjudicación dictado, es lo cierto que cada una obedece a circunstancias particulares y producen efectos diferentes. En el caso de marras, la Administración emitió un acto declarando infructuosa la Licitación Pública número 2019LN-000003-0006600001, señalando como motivo que ninguna de las ofertas presentadas cumplió técnicamente (Hecho Probado 3), sin embargo el alegato referido a la no existencia de contenido presupuestario que le impida continuar con el proceso de adjudicación, no fue conocido al momento de dictarse el acto final, siendo que en el análisis integral de las ofertas se menciona incluso la existencia de contenido a ese momento (año 2020) advirtiéndose que el Presupuesto 2021 no estaba aún aprobado (Hecho Probado 4b). Ahora bien, el tema en debate no puede tratarse de manera aislada de frente a lo resuelto en el conocimiento de los dos recursos de apelación presentados y la elegibilidad que asumen las propuestas de los recurrentes, de manera que – la existencia misma de ofertas elegibles dentro de este concurso – inhibe el uso de la figura de infructuosidad, misma que respalda el acto final recurrido. Así, en apego a las normas que rigen la materia de contratación administrativa, específicamente el alcance del numeral 86 del RLCA que refiere a los supuestos que comprende la declaratoria de infructuoso y la de desierto, siendo que los incumplimientos vinculados a la experiencia y ventas de los equipos delimitados en el objeto contractual, señalados a las ofertas de los apelantes, han sido considerados intrascendentes por parte de la Administración e inexistente en el caso del tema del director de proyecto, procede anular el acto final dictado en tanto la condición de elegibilidad riñe con los supuestos que resguardan la infructuosidad, **estando llamada la Administración a emitir un nuevo acto final y valorar de frente a ello, sus condiciones propias, desde la**

**necesidad a satisfacer con la promoción de este concurso, como la existencia o no de contenido presupuestario, y el interés público arraigado en cada uno.** Por las razones expuestas, procede la declarar con lugar ambos recursos de apelación.-----

**POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 182 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) DECLARAR CON LUGAR** los recursos de apelación interpuestos por **ROUTECH LATINOAMERICANA S.A.** y por el **CONSORCIO ANPHORA – INNOVA ELECTROMECHANICA**, respectivamente, en contra del acto que declara infructuosa la LICITACIÓN PÚBLICA No. 2019LN-000003-0006600001 promovida por el CONSEJO TÉCNICO DE AVIACIÓN CIVIL para la contratación de “Servicio administrado de seguridad electrónica para oficinas centrales de la DGAC y perímetro – calles de rodaje Aeropuerto Tobías Bolaños – Pavas, acto el cual **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.** -----

Allan Ugalde Rojas  
**Gerente de División**

Edgar Herrera Loaiza  
**Gerente Asociado**

Marlene Chinchilla Carmiol  
**Gerente Asociada**



AAG/CCF/mtch  
NI: 37389-37535-37800-536-1516-3727-4181  
NN: 03247 (DCA-0907-2021)  
G: 2020004333-3  
Expediente: CGR-REAP-2020007811