



## R-DCA-00191-2022

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

San José, a las ocho horas cuatro minutos del veinticinco de febrero de dos mil veintidós.-----

**RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por la empresa **KAVIAL S.A.**, en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Pública 2021LN-000006-0020600001** promovida por el **BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL** para contratar el “Suministro, instalación y desinstalación de rotulación interna para el Banco Popular a nivel nacional” (consumo según demanda), acto recaído a favor de la empresa **NL DISEÑOS INTEGRALES S.A.**, cuantía inestimable.-----

### RESULTANDO

I.- Que el ocho de febrero de dos mil veintidós, la empresa Kivial S.A., presentó ante esta Contraloría General recurso de apelación en contra del acto final dictado dentro de la licitación pública de referencia.-----

II.- Que mediante auto de las once horas seis minutos del diez de febrero de dos mil veintidós, esta División solicitó a la Administración el expediente administrativo del concurso impugnado. Dicha solicitud fue atendida mediante el oficio DCADM-0082-2022 del once de febrero de dos mil veintidós, según escrito agregado al expediente de apelación.-----

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

### CONSIDERANDO

**I.- HECHOS PROBADOS:** Con vista en el expediente electrónico tramitado en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, promovió la Licitación Pública 2021LN-000006-0020600001 para contratar el suministro, instalación y desinstalación de rotulación interna para el Banco Popular a nivel nacional (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título “2. Información de Cartel”, versión actual 20 de agosto de dos mil veintiuno). **2)** Que para la única partida del concurso, se presentaron 5 ofertas, a saber: a) Kivial S.A., b) NL Diseños Integrales S.A., c) Corporación PAGRAF S.A., d) JAAM Imagen Digital S.A., y e) Sky Publicidad

de Costa Rica S.A (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "3. Apertura de ofertas", partida 1, posición de ofertas 1, 2, 3, 4 y 5). **3)** Que mediante el oficio AGAC-809-2021, la Administración determinó -en lo que interesa- lo siguiente: *"Según el análisis realizado en esta primera parte, se hace necesario que los oferentes presenten información que se menciona a continuación, por lo que el día 15 de setiembre, por medio de la plataforma SICOP se le realiza la solicitud de subsanación a cada uno de los oferentes: **KAVIAL S.A.** (...) Que el día 16 de setiembre por medio de la plataforma SICOP el oferente da respuesta a la solicitud realizada, sin embargo, la información no se considera completa por lo que, el día 20 de setiembre se realiza en SICOP una nueva solicitud de información solicitando que se indique cual (sic) experiencia corresponde a admisibilidad y cual (sic) a experiencia adicional, además de que aporte la muestra de la línea 5 que está pendiente, por lo que el mismo día 20/09/2021 da respuesta aportando lo solicitado a la experiencia, sin embargo, lo referente a la entrega de la muestra no la presenta, indica que no es posible conseguir en el mercado la muestra, ya que tarda aproximadamente 80 días en llegar, por lo que reglamentariamente este oferente no estría (sic) cumpliendo. Se queda a la espera del pronunciamiento técnico por parte del área al respecto (...)"* (resaltado no es parte del original) (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "[3. Apertura de ofertas]", en Estudio técnicos de las ofertas, en la nueva ventana "Resultado final del estudio de las ofertas"; KAVIAL SOCIEDAD ANÓNIMA; en Resultado de verificación; en la nueva ventana "Registrar resultado final del estudio de las ofertas"; [Información de la oferta]; KATHERINE ADRIANA GONZALEZ FERNANDEZ; Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida; AGAC-809-2021 A. Reglamentario 1-6-2021 Parte I.pdf). **4)** Que mediante el informe de adjudicación 077-2021 del 26 de octubre de 2022, la Administración determinó -en lo que interesa- lo siguiente: *"**CONCLUSIONES:** Realizado el análisis reglamentario a las cinco ofertas recibidas, se tiene que cumplen reglamentariamente dos, se aporta el siguiente cuadro resumen: / **KAVIAL S.A** / No presenta la muestra de la línea 5, solicitada en el apartado 2.3 Muestras del cartel, el cual indica que los oferentes de manera obligatoria debían aportar las muestras de las líneas indicadas, este oferente en la subsanación responde que no es posible conseguir de momento la muestra en el mercado, por lo que es el único oferente que no presenta muestra para esta línea. (...) 6. Que en atención al oferente **KAVIAL S.A.** el mismo no cumple ya que la oferta establecía en el punto 2.3.1 el cual indica lo siguiente: 2.3.1 Los oferentes, de manera obligatoria deberán entregar las muestras el día*

programado para la apertura de ofertas (...), además, en cuanto a la presentación de la muestra de la línea 5 se solicitaba con las siguientes condiciones: Material: poliéster adhesivo del tipo Fasara Glass Finishes, Frost / Matte, Luce, SH2FGLU de 3M o equivalente. Según lo anterior, el oferente contaba con la posibilidad de aportar una muestra que no fuera necesariamente marca 3M, por lo que al no aportar la muestra para la línea 5 reglamentariamente se concluye que la misma no cumple. (...) Que en atención al oficio AIA-727-2021 en el cual el área técnica aclara lo relacionado con el cuadro de la presentación de las muestras el cual se desarrolla lo siguiente: / (...) **CONCLUSIÓN TÉCNICA** / En el caso de la muestra de la línea 5, al no presentarla correctamente ninguno de los oferentes según las especificaciones y certificar el representante a nivel nacional la imposibilidad de contar con estas muestras para este tipo de material, se omite el análisis técnico de la misma y se harían las acotaciones a quien resulte adjudicatario de la presente licitación sobre los tiempos de entrega y disponibilidad del material a nivel nacional para que se puedan tomar las previsiones del caso. Ya que las muestras presentadas como equivalentes no cumplen lo especificado en el cartel. (...) **Si bien es cierto que al oferente KAVIAL S.A. se determinó que no cumplió reglamentariamente por no presentar la muestra de la línea 5 de otra marca equivalente a 3M esta oferta técnicamente no resulta cumpliente debido a que según la muestra presentada para la línea 61 no cumple en la medida de 10mm del acrílico tal como lo establecía el cartel.** Cabe destacar que el objetivo de las muestras es precisamente determinar el cumplimiento técnico de lo que eventualmente estarían entregando los oferentes en caso de resultar adjudicatarios, por lo que el oferente que no supere la etapa de las muestras, estaría quedando fuera de esta licitación y no avanzaría a las demás etapas, ya que, incumplió con una de las etapas de admisibilidad como lo es la presentación de las muestras y la aceptación y aprobación técnica” (resaltado no es parte del original) (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título “[8. Información relacionada]”, en Documentos relacionados con la adjudicación; en la nueva ventana “Anexo de documentos al Expediente Electrónico”; [Archivo adjunto];Informe de Adjudicación 1-6-2021.pdf). **5) Que la Comisión de Licitaciones Públicas, mediante el Acta 960-2021 del 22 de noviembre de dos mil veintidós, acordó adjudicar la presente licitación en los siguientes términos: “Por unanimidad de los presentes se resuelve APROBAR la adjudicación del procedimiento de la Licitación Pública No. 2021LN-000006-002060000 “SUMINISTRO, INSTALACIÓN Y DESINSTALACIÓN DE**

*ROTULACIÓN INTERNA PARA EL BANCO POPULAR A NIVEL NACIONAL” (consumo según demanda) a (sic) a favor de NL Diseños Integrales S.A.”* (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título “[8. Información relacionada]”; etapa del procedimiento, otros; Acta Comisión; en la nueva ventana “Anexo de documentos al expediente electrónico;[Archivo adjunto];Acta No. 960-2021 ROTULACIÓN.pdf.-----

**II.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO INTERPUESTO.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa (en adelante LCA) y en el artículo 186 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (en adelante Reglamento), esta Contraloría General cuenta con un plazo de diez días hábiles para proceder a la tramitación o rechazo de plano de un recurso de apelación por inadmisibles o por improcedencia manifiesta, todo ello con el propósito de evitar el entorpecimiento indebido de la actividad administrativa. En este sentido, será analizado el argumento presentado por la recurrente, con la finalidad de determinar su legitimación y correspondiente fundamentación para resultar readjudicataria dentro del presente concurso. **1) Sobre el motivo de su exclusión.** La apelante manifiesta que presentó una oferta completa y cotizando todos los ítems para que fuera considerada por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (en adelante también Banco). Argumenta que si la Administración hubiese respetado la LCA, el Reglamento y los principios constitucionales que rigen la materia, su oferta debió resultar elegible. Afirma que el motivo de su exclusión ocurre por no presentar la muestra de la línea 5, según se desprende del contenido del informe AGAC-809-2021, lo cual fue ratificado en el informe de adjudicación 077-2021. Considera que este es el momento procesal oportuno para subsanar dicho incumplimiento, por lo que le solicita a este órgano contralor aceptar la muestra adjunta en su recurso, para que la Administración constate el cumplimiento del cartel. En este sentido, indica expresamente que aporta la muestra para la línea 5. **Criterio de la División.** Como punto de partida, se tiene por acreditado que el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, promovió la Licitación Pública 2021LN-000006-0020600001 para contratar el suministro, instalación y desinstalación de rotulación interna a nivel nacional (hecho probado 1); en la que participaron 5 ofertas, entre ellas la empresa Kavial S.A (hecho probado 2), la cual resultó inelegible según los análisis efectuados por la Administración (hechos probados 3 y 4) y en consecuencia, la Comisión de Licitaciones Públicas del Banco, mediante el Acta 960-2021 del 22 de noviembre de 2022, procedió a adjudicar la presente licitación a favor de la oferta de NL Diseños Integrales S.A

(hecho probado 5). En este contexto, la apelante presenta su impugnación, alegando que el motivo de su exclusión consiste en no haber presentado la muestra para la línea 5, no obstante, al ser este el momento procesal oportuno para subsanar de conformidad con el artículo 81 del Reglamento, solicita que se admita la muestra y se valore su cumplimiento cartelario. Contextualizado lo anterior, debe recordarse en primer lugar que de conformidad con el artículo 51 del Reglamento, el cartel se configura como el reglamento específico de la contratación, siendo este el instrumento que identifica el objeto requerido y establece las reglas que definirán cuál de los oferentes resulta ser la mejor opción para atender el interés público y desde luego la necesidad institucional por la cual se ha promovido el proceso. De acuerdo con esto, es claro que todo oferente que pretenda resultar adjudicatario de un concurso en particular, deberá cumplir con los requerimientos que se consideren en el pliego de condiciones, especialmente con los criterios de admisibilidad, los cuales actúan como un filtro de aquellos requisitos mínimos requeridos para ejecutar la contratación, cuyo incumplimiento amerita como regla de principio la exclusión de la oferta. Aclarado lo anterior, se estima necesario conceptualizar en primer lugar las reglas cartelarias referidas al objeto, para luego complementarlas con el análisis de la Administración a efectos de corroborar la argumentación de la recurrente, respecto al motivo verdadero de su descalificación. En este sentido, el inciso 2.1 "Objeto de la contratación", dispone lo siguiente: *"Contratación de una empresa que brinde los servicios de suministro e instalación de la rotulación interna a nivel nacional, en todas sus oficinas y cajeros automáticos actuales y futuros, bajo la modalidad de consumo según demanda, de acuerdo con el siguiente detalle: (...) / **Línea (sic) 5** / (...) Material: poliéster adhesivo del tipo Fasara Glass Finishes, Frost / Matte, Luce, SH2FGLU de 3M o equivalente. Características: acabado traslúcido (sic). Opacidad: Translúcido. Espesor (lámina): 70-140 µm. Tipo de Adhesivo: Sensible a la presión. Aplicación: Indicado para la rotulación interna de ventanas y puertas que dan al exterior o tienen impacto solar como en el caso de fachadas y cubículos para cajero automático. Los tamaños requeridos están sujetos a las necesidades de la administración.(...)/ **Línea (sic) 61** / (...) Descripción: **letras troqueladas en acrílico transparente de 10mm**, respaldo en el pantone 1395-C color naranja. Las letras se deben instalar sobre paredes de concreto, livianas o vidrio según la indicación del Banco. Tipografía Helvetica Black Itálica*

*(modificada) con isotipo en forma de óvalo para el BP” (resaltado no es parte del original) (En consulta por expediente mediante el número de procedimiento, en título “[8. Información relacionada]”; en recepción de ofertas; Cartel Definitivo; en la nueva ventana Anexo de documentos al Expediente Electrónico;CARTEL DEFINITIVO Suministro e Instalación de Rotulación Interna del BP.pdf). En complemento a lo anterior, el inciso 2.2 “Explicación modelo de contratación”, indica: “De acuerdo con lo indicado en el punto anterior, los interesados en participar deberán cotizar lo correspondiente para todas y cada una de las líneas que se detallan en el apartado 1.5 Precio, **siendo requisito ineludible y de estricto cumplimiento, que sus ofertas abarquen la totalidad de estas**, de no considerarse la globalidad, la oferta automáticamente estará quedando fuera de concurso. Por lo que el oferente debe indicar expresamente, que, en caso de resultar adjudicatario, contará con la capacidad económica, humana y logística para asumir la cantidad de personas que debe poner a disposición para brindar los servicios bajo este procedimiento licitatorio” (resaltado no es parte del original) (En consulta por expediente mediante el número de procedimiento, en título “[8. Información relacionada]”; en recepción de ofertas; Cartel Definitivo; en la nueva ventana Anexo de documentos al Expediente Electrónico;CARTEL DEFINITIVO Suministro e Instalación de Rotulación Interna del BP.pdf). Finalmente, el inciso 2.3 “Muestras”, señala que: “Los oferentes, de manera obligatoria deberán entregar las muestras el día programado para la apertura de ofertas, en un horario de 10:00 a.m. a las 14:00 horas, en la oficina del Área de Ingeniería y Arquitectura de la División Gestión de la Infraestructura (...) Las muestras para entregar son de las siguientes líneas: • Líneas 1, 5, 9, 10 y 16, las muestras serán tamaño 8.5x11” (tamaño carta) / (...) Línea 61, sobre una superficie tamaño carta” (En consulta por expediente mediante el número de procedimiento, en título “[8. Información relacionada]”; en recepción de ofertas; Cartel Definitivo; en la nueva ventana Anexo de documentos al Expediente Electrónico;CARTEL DEFINITIVO Suministro e Instalación de Rotulación Interna del BP.pdf). De frente a las regulaciones expuestas, es posible concluir que la Administración requiere de una empresa que cuente con la capacidad económica, logística y técnica para brindar los servicios de suministro, instalación y desinstalación de rotulación interna. Adicionalmente, resulta necesario -por la naturaleza de la contratación- presentar muestras para determinadas líneas, en la medida que, dicho requerimiento se estima sustantivo para atender la finalidad del concurso, por cuanto se pretende comprobar -desde el punto de vista técnico- que el producto que se vaya a ofertar cumple a satisfacción con las especificaciones del pliego de condiciones. Así las cosas, siendo que el cartel precisó las líneas en las cuales debían ser entregadas las muestras, lo que correspondía era atender las reglas en la oferta y presentar la muestra*

correspondiente para que la Administración pudiese verificar su cumplimiento. Lo anterior encuentra sustento en el artículo 57 del Reglamento, que en lo que resulta de interés, dispone: *“La solicitud de muestras (...) se solicitarán, en la medida que se estimen indispensables, para verificar el cumplimiento de las especificaciones del cartel y asegurar el cumplimiento de la finalidad propuesta”*. Así entonces, es viable reiterar que las muestras presentadas por los oferentes, debían ser utilizadas para verificar el cumplimiento de las disposiciones fijadas en el pliego cartelario. Aclarado lo anterior, es importante resaltar que si bien en una primera valoración de las muestras de la recurrente, concretamente para la línea 5 *“Película decorativa placa completa tipo sandblasting ventanales al exterior y cajeros automáticos”*, la Administración determinó que no cumplía con su presentación (hecho probado 3), lo cierto es que ese no es el motivo por el cual se descalificó a la empresa Kavial S.A. Nótese que, en el informe de adjudicación 077-2021 del 26 de octubre de 2022, la Administración determinó -en lo que interesa- lo siguiente: **“CONCLUSIONES:** *Realizado el análisis reglamentario a las cinco ofertas recibidas, se tiene que cumplen reglamentariamente dos, se aporta el siguiente cuadro resumen: / KAVIAL S.A / No presenta la muestra de la línea 5, solicitada en el apartado 2.3 Muestras del cartel, el cual indica que los oferentes de manera obligatoria debían aportar las muestras de las líneas indicadas, este oferente en la subsanación responde que no es posible conseguir de momento la muestra en el mercado, por lo que es el único oferente que no presenta muestra para esta línea. (...) 6. Que en atención al oferente KAVIAL S.A. el mismo no cumple ya que la oferta establecía en el punto 2.3.1 el cual indica lo siguiente: 2.3.1 Los oferentes, de manera obligatoria deberán entregar las muestras el día programado para la apertura de ofertas (...), además, en cuanto a la presentación de la muestra de la línea 5 se solicitaba con las siguientes condiciones: Material: poliéster adhesivo del tipo Fasara Glass Finishes, Frost / Matte, Luce, SH2FGLU de 3M o equivalente. Según lo anterior, el oferente contaba con la posibilidad de aportar una muestra que no fuera necesariamente marca 3M, por lo que al no aportar la muestra para la línea 5 reglamentariamente se concluye que la misma no cumple. (...) Que en atención al oficio AIA-727-2021 en el cual el área técnica aclara lo relacionado con el cuadro de la presentación de las muestras el cual se desarrolla lo siguiente: / (...)* **CONCLUSIÓN TÉCNICA** */ En el caso de la muestra de la línea 5, al no presentarla*

*correctamente ninguno de los oferentes según las especificaciones y certificar el representante a nivel nacional la imposibilidad de contar con estas muestras para este tipo de material, se omite el análisis técnico de la misma y se harían las acotaciones a quien resulte adjudicatario de la presente licitación sobre los tiempos de entrega y disponibilidad del material a nivel nacional para que se puedan tomar las previsiones del caso. Ya que las muestras presentadas como equivalentes no cumplen lo especificado en el cartel (...) **Si bien es cierto que al oferente KAVIAL S.A. se determinó que no cumplió reglamentariamente por no presentar la muestra de la línea 5 de otra marca equivalente a 3M esta oferta técnicamente no resulta cumpliente debido a que según la muestra presentada para la línea 61 no cumple en la medida de 10mm del acrílico tal como lo establecía el cartel.** Cabe destacar que el objetivo de las muestras es precisamente determinar el cumplimiento técnico de lo que eventualmente estarían entregando los oferentes en caso de resultar adjudicatarios, por lo que el oferente que no supere la etapa de las muestras, estaría quedando fuera de esta licitación y no avanzaría a las demás etapas, ya que, incumplió con una de las etapas de admisibilidad como lo es la presentación de las muestras y la aceptación y aprobación técnica” (hecho probado 4) (resaltado no es parte del original). De esta forma, la Administración considera que la empresa recurrente incumple técnicamente en cuanto a la medida de 10mm del acrílico, y que si bien en una primera valoración se determinó no cumpliente para la línea 5, la Administración relativizó el incumplimiento señalando que ninguna de las muestras presentadas como equivalentes cumplen lo especificado en el cartel (hecho probado 4), por lo tanto, es realmente la inconsistencia presentada en esta otra muestra que excluye a su oferta del concurso. De acuerdo con lo anterior, estima este órgano contralor que la discusión de fondo no radica en si se presentó o no la muestra para la línea 5 y su posible subsane, sino al incumplimiento reflejado en la línea 61 respecto al tamaño del acrílico según las reglas del pliego de condiciones. De esta forma, el argumento traído por la recurrente respecto a la posibilidad de subsanar la muestra de la línea 5, parte de una lectura distinta al análisis efectuado por la Administración, lo que hace que su argumentación y en consecuencia la prueba a la que se hace referencia no resulte idónea para atender lo dispuesto por el Banco respecto a la línea evaluada. Como parte de ese escenario, si bien este órgano contralor ha*

interpretado que el momento oportuno para subsanar los vicios que sean susceptibles de ello y que no hayan sido subsanados ante la Administración en el transcurso del procedimiento, es con la presentación del recurso de apelación, lo cierto es que en este momento la apelante no ha presentado prueba alguna que permita acreditar que el incumplimiento en la medida del acrílico no existe, o que este sea intrascendente para atender sustancialmente el objeto, afectando negativamente su legitimación para resultar adjudicataria del concurso. Así, bien pudo presentarse argumentos que logran desvirtuar el análisis de la Administración, acompañados de prueba idónea respecto al incumplimiento atribuido, lo cual como se dijo no ha sido efectuado en detrimento de lo dispuesto en el artículo 185 del Reglamento. A partir de lo expuesto, al no haber logrado la apelante desvirtuar el incumplimiento asignado a su oferta respecto a la medida de 10mm del acrílico, se confirma que aún admitiendo el recurso para conocimiento de fondo, su representada no ostenta legitimación suficiente para resultar adjudicataria, por lo que, según lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley de Contratación Administrativa y los incisos a) y d) del artículo 188 del Reglamento, se **rechaza de plano** la presente acción recursiva interpuesta por la empresa Kivial S.A. De conformidad con el artículo 191 del Reglamento, esta División omite pronunciamiento sobre cualquier otro aspecto alegado en el recurso, por carecer de efectos prácticos.-----

#### **POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 182 y 188 inciso a) y d) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) RECHAZAR DE PLANO POR IMPROCEDENCIA MANIFIESTA** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **KAVIAL S.A.**, en contra del acto de adjudicación de la **Licitación Pública 2021LN-000006-002060001** promovida por el **BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL** para contratar el “Suministro, instalación y desinstalación de rotulación interna para el Banco Popular a nivel nacional” (consumo según demanda), acto recaído a favor de la empresa **NL DISEÑOS INTEGRALES S.A.**,cuantía inestimable. **2)** De conformidad con el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa.-----

NOTIFÍQUESE.-----

Roberto Rodríguez Araica  
**Gerente de División interino**

Elard Gonzalo Ortega Pérez  
**Gerente Asociado**

Alfredo Aguilar Arguedas  
**Gerente Asociado**

DAZ /chc  
NI: 3493, 4094  
NN:03092 (DCA-0692)  
G: 2021002672-6  
CGR-REAP-2022001666

