R-DCA-00570-2022

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa. San José, a las diez horas cuarenta y nueve minutos del cuatro de julio de dos mil veintidós.-----

RECURSOS DE APELACIÓN interpuestos por la empresa **SEGURIDAD ALFA SOCIEDAD ANÓNIMA, DISTRIBUIDORA Y ENVASADORA DE QUÍMICOS S.A.,** y el **CONSORCIO CORPORACIÓN GONZÁLEZ Y ASOCIADOS INTERNACIONAL S.A-CHARMANDER SERVICIOS ELECTRÓNICOS EN SEGURIDAD S.A.,** en contra del acto de adjudicación de las partidas 1 y 2 de la Licitación Pública **2022LN-000001-0001102502** promovida por la **CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL** para "Compra de servicios profesionales de vigilancia y limpieza a terceros", recaído a favor de **SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD SEMANS SOCIEDAD ANÓNIMA** por un monto de ¢254.504.539,08 (partida 1) **y AVAHUER-SEGURIDAD AVAHUER** por un monto de ¢304.321.560,24 (partida 2).----------

RESULTANDO

I.- Que el veintiuno de junio de dos mil veintidós, las empresas Seguridad Alfa S.A., Distribuidora y Envasadora de Químicos S.A., y el consorcio Corporación González y Asociados Internacional S.A.-Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad S.A., presentaron ante esta Contraloría General recursos de apelación en contra del acto final de las partidas 1 y 2 de la licitación pública de referencia.----------

II.- Que mediante auto de las ocho horas veintidós minutos del veintitrés de junio de dos mil veintidós, esta División solicitó a la Administración el expediente administrativo del concurso impugnado. Dicha solicitud fue atendida mediante oficio HEBB- DAF-AGBS- 046-06- 2022 del veintitrés de junio de dos mil veintidós.----------

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 la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CCSS), promovió la Licitación Pública 2022LN-000001-0001102502 para adquirir los servicios profesionales de vigilancia y limpieza, cuyo objeto se encuentra conformado por 2 partidas, a saber: partida 1

correspondiente al servicio de limpieza, mientras que la partida 2, corresponde a los servicios de vigilancia (en consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "2. Información de Cartel", versión actual; 9 de marzo de 2022; en la nueva ventana "Detalles del concurso"; [11. Información de bien, servicio u obra]). **2)** Que para la partida 1 del concurso se presentaron 8 ofertas, entre ellas la del Consorcio Corporación González y Asociados Internacional S.A., y Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad S.A., (en adelante Consorcio González Charmander), y la de Servicios de Mantenimiento y Seguridad Semans S.A., y Distribuidora y Envasadora de Químicos S.A (en adelante DEQUISA) (en consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "[3. Apertura de ofertas]", partida 1, posición 1,3 y 8). De igual forma, en la partida 2 se presentaron 8 ofertas, entre ellas la del Consorcio González Charmander, el Consorcio Avahuer-Seguridad Avahuer y la oferta de Seguridad Alfa S.A (en consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "[3. Apertura de ofertas]", partida 2, posición 2,4 y 7). **3)** Que el funcionario Warner Picado Camareno, en su condición de Director de la Región Chorotega de la CCSS, procedió a adjudicar la partida 1 a favor de la empresa Servicios de Mantenimiento y Seguridad Semans S.A., por un monto de ¢254.504.539,08. En el caso de la partida 2, el mismo funcionario citado anteriormente adjudicó dicha partida a favor del Consorcio Avahuer-Seguridad Avahuer, por un monto de ¢304.321.560,24 (en consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "4. Información de Adjudicación", en acto de adjudicación, en la nueva ventana "acto de adjudicación";[Acto de adjudicación]; Aprobación del acto de adjudicación;en la nueva ventana "Detalles de la solicitud de verificación";[3. Encargado de la verificación]; estado de la verificación / tramitada; en la nueva ventana "Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida"; Comentarios de la verificación).----------

II.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO INTERPUESTO POR LA EMPRESA DEQUISA. Sobre la competencia de la Contraloría General. 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 inadmisible o por improcedencia manifiesta, todo ello con el propósito de evitar el entorpecimiento indebido de la actividad administrativa. Asimismo, el inciso c) del artículo 187 del Reglamento establece como causales para el rechazo del recurso de apelación, lo siguiente: *"*(…) *c) Cuando no corresponda conocerlo a la Contraloría General de la República en razón del monto* (…)*".* De acuerdo con lo anterior, se tiene que este órgano contralor resulta competente para conocer de las impugnaciones que

surjan contra los actos finales de los procedimientos licitatorios cuando en razón del monto impugnado así le corresponda. Precisado lo anterior, se tiene que la CCSS promovió la Licitación Pública 2022LN-000001-0001102502 para adquirir los servicios profesionales de vigilancia y limpieza, cuyo objeto se encuentra conformado por 2 partidas, a saber: partida 1 correspondiente al servicio de limpieza, mientras que la partida 2, corresponde a los servicios de vigilancia (hecho probado 1). En este sentido, en la partida 1 del concurso se presentaron 8 ofertas, entre ellas la del Consorcio González Charmander, Servicios de Mantenimiento y Seguridad Semans S.A., y la de Distribuidora y Envasadora de Químicos S.A (hecho probado 2), resultando adjudicataria la oferta de la empresa Servicios de Mantenimiento y Seguridad Semans S.A., por un monto total de ¢254.504.539,08 (hecho probado 3). De ahí que, ha de tenerse presente que el artículo 183 del Reglamento dispone que: *"Para efectos de determinar la procedencia del recurso en contra del acto de adjudicación, se considerará únicamente el monto impugnado. En el caso de licitaciones compuestas por varias líneas se sumarán los montos adjudicados en las líneas que se impugnen"*. Ahora bien, la apelante menciona expresamente que, interpone: *"Recurso de Apelación en contra del acto de adjudicación de la Licitación PÚBLICA NACIONAL 2022LN000001-0001102502, promovido por la CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, para la contratación de SERVICIOS PROFESIONALES DE LIMPIEZA PARA INMUEBLES DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL Hospital Dr. Enrique Baltodano Briceño, a la Empresa SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD SEMANS SOCIEDAD ANONIMA* (sic)*, **Monto adjudicado impugnado: ¢254.504.539,08*** (...)"(resaltado no es parte del original) (folio 6 del expediente digital de los recursos de apelación). Ahora bien, teniendo claridad sobre el monto correspondiente a la impugnación ha de acudirse a lo dispuesto en la resolución del Despacho Contralor R-DC-00020-2022 de las 9:00 del 16 de febrero de 2022, mediante la cual se actualizaron los límites económicos de la contratación administrativa, ubicándose la CCSS en el estrato A, y por lo tanto, el recurso de apelación tratándose de bienes y servicios, excluyendo obra pública -en razón del objeto contractual- procede a partir de ¢350.000.000,00. En consecuencia, siendo que la adjudicación de la partida 1 corresponde a la suma de ¢254.504.539,08 (hecho probado 3), y que en el expediente digital al brindarse los detalles del concurso se indica de modo expreso *"Tipo de modalidad / Cantidad definida"* (en consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "2. Información de Cartel", versión actual; 9 de marzo de

2022; en la nueva ventana "Detalles del concurso"; [1. Información general), se llega concluir que el monto de la adjudicación que se impugna no alcanza la cuantía mínima requerida para habilitar la competencia de esta Contraloría General para conocer del recurso presentado. De lo que viene dicho, se impone **rechazar de plano** por inadmisible, el recurso interpuesto por la empresa Distribuidora y Envasadora de Químicos S.A., de conformidad con lo establecido en el artículo 187 inciso c) del Reglamento.----------

II.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO INTERPUESTO POR SEGURIDAD ALFA SOCIEDAD ANÓNIMA. Sobre la competencia de la Contraloría General. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la LCA y en el artículo 186 del 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 inadmisible o por improcedencia manifiesta, todo ello con el propósito de evitar el entorpecimiento indebido de la actividad administrativa. Asimismo, el inciso c) del artículo 187 del Reglamento establece como causales para el rechazo del recurso de apelación, lo siguiente: *"*(…) *c) Cuando no corresponda conocerlo a la Contraloría General de la República en razón del monto* (…)*".* De acuerdo con lo anterior, es claro que este órgano contralor resulta competente para conocer de las impugnaciones que surjan contra los actos finales de los procedimientos licitatorios cuando en razón del monto impugnado así le corresponda. Precisado lo anterior, se tiene que la CCSS promovió la Licitación Pública 2022LN-000001-0001102502 para adquirir los servicios profesionales de vigilancia y limpieza, cuyo objeto se encuentra conformado por 2 partidas, a saber: partida 1 correspondiente al servicio de limpieza, mientras que la partida 2, corresponde a los servicios de vigilancia (hecho probado 1). En este sentido, en la partida 2 se presentaron 8 ofertas, entre ellas la del Consorcio González Charmander, el Consorcio Avahuer-Seguridad Avahuer y la oferta de Seguridad Alfa S.A (hecho probado 2), resultando adjudicataria la oferta del Consorcio Avahuer-Seguridad Avahuer, por un monto total de ¢304.321.560,24 (hecho probado 3). De ahí que, ha de tenerse presente que el artículo 183 del Reglamento dispone que: *"Para efectos de determinar la procedencia del recurso en contra del acto de adjudicación, se considerará únicamente el monto impugnado. En el caso de licitaciones compuestas por varias líneas se sumarán los montos adjudicados en las líneas que se impugnen"*. Ahora bien, la apelante menciona expresamente que, interpone: *"RECURSO DE APELACIÓN Y NULIDAD CONCOMITANTE* ***contra el acto de adjudicación recaído a favor de***

AVAHUER-SEGURIDAD AVAHUER *en la licitación pública número 2022LN-000001-0001102502. "COMPRA DE SERVICIOS PROFESIONALES DE VIGILANCIA Y LIMPIEZA A TERCEROS*"(resaltado no es parte del original) (folio 1 del expediente digital de los recursos de apelación). Ahora bien, teniendo claridad sobre el monto correspondiente a la impugnación ha de acudirse a lo dispuesto en la resolución del Despacho Contralor R-DC-00020-2022 de las 9:00 del 16 de febrero de 2022, mediante la cual se actualizaron los límites económicos de la contratación administrativa, ubicándose la CCSS en el estrato A, y por lo tanto, el recurso de apelación tratándose de bienes y servicios, excluyendo obra pública -en razón del objeto contractual- procede a partir de ¢350.000.000,00. En consecuencia, siendo que la adjudicación de la partida 2 corresponde a la suma de ¢304.321.560,24 (hecho probado 3), y que en el expediente digital al brindarse los detalles del concurso se indica de modo expreso *"Tipo de modalidad / Cantidad definida"* (en consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "2. Información de Cartel", versión actual; 9 de marzo de 2022; en la nueva ventana "Detalles del concurso"; [1. Información general), se llega concluir que el monto de la adjudicación que se impugna no alcanza la cuantía mínima requerida para habilitar la competencia de esta Contraloría General para conocer del recurso presentado. De lo que viene dicho, se impone **rechazar de plano** por inadmisible, el recurso interpuesto por Seguridad Alfa S.A., de conformidad con lo establecido en el artículo 187 inciso c) del Reglamento.----------

III.- SOBRE EL RECURSO INTERPUESTO POR EL CONSORCIO CORPORACIÓN GONZÁLEZ Y ASOCIADOS INTERNACIONAL S.A-CHARMANDER SERVICIOS ELECTRÓNICOS EN SEGURIDAD S.A (partidas 1 y 2).----------

Primero. De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa, el numeral 190 del Reglamento a dicha ley, y por acuerdo del órgano colegiado, se admite para su trámite el recurso de apelación interpuesto, y se confiere **AUDIENCIA INICIAL** por el plazo improrrogable de **DIEZ DÍAS HÁBILES** contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente resolución, a la **ADMINISTRACIÓN** y a las empresas adjudicatarias **SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD SEMANS SOCIEDAD ANÓNIMA** (partida 1) y **CONSORCIO AVAHUER-SEGURIDAD AVAHUER** (partida 2), para que manifiesten por escrito lo que a bien tengan con respecto a los alegatos formulados por el apelante en su escrito de interposición del recurso, y del mismo modo para que aporten u ofrezcan las pruebas que estimen oportunas y señalen medio de correo electrónico para recibir

notificaciones. Se les indica a las partes citadas, que con la respuesta a la audiencia inicial deberán señalar medio para recibir notificaciones, bajo el entendido que de no atender esta prevención, de conformidad con los artículos 3, 8 y 14 del Reglamento de Notificaciones de los Productos que emite la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República, se procederá con la notificación automática de las actuaciones generadas en el proceso. Para efectos de contestar la presente audiencia, se indica a las partes que el recurso se encuentra disponible en el expediente digital de la apelación, en el folio 2 del expediente digital de la apelación, documento que se encuentra registrado con el número de ingreso 16642-2022. El expediente digital de esta gestión es CGR-REAP-2022004279, el cual puede ser consultado en el sitio web de esta Contraloría General www.cgr.go.cr, acceso en la pestaña "consultas", seleccione la opción "consulte el estado de su trámite", acceso denominado "ingresar a la consulta.----------

Segundo. La Administración al atender la solicitud de expediente administrativo, indica mediante oficio HEBB- DAF-AGBS-046-06-2022 del 23 de junio de 2022, que "(…) *Así mismo* (sic) *se informa que se presentaron los siguientes recursos de revocatoria a la licitación pública en mención:* (...) *La atención de los recursos 708202200000883 y 708202200000907 está en proceso, se admitieron ya que según monto de la línea impugnada por competencia corresponde atenderlo a la Administración activa (quien adjudicó). Cabe aclarar que en primera instancia por error de esta subárea de contratación había rechazado los recursos de revocatoria presentados por las empresas Servicios de Limpieza a su Medida S.A., y VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A., por no considerarse que el recurso era parcial solo en contra de la partida 1, por tanto, mediante resoluciones sin número de fecha 22-06-2022, se procede a corregir el error, admitir los recursos de revocatoria y atender por parte de esta Administración, en el entendido que las fechas y horas que se aprecian en la imagen (13-06-2022 a las 14:52 y 14-06-2022 a las 11.22 horas) son las que se consideran legalmente admisibles para la atención de dichos recursos"* (folio 15 del expediente digital de los recursos de apelación). De conformidad con lo dispuesto en el artículo 189 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa: *"Cuando ante la Administración se presenten recursos de revocatoria sobre las mismas líneas impugnadas en un recurso de apelación, la Contraloría General de la República procederá a acumular los recursos en el auto inicial, el cual deberá ser notificado a todos los recurrentes. Al atender la audiencia inicial, la Administración remitirá el original de los recursos*

de revocatoria que deben ser acumulados, los cuales seguirán el trámite del recurso de apelación y serán resueltos por la Contraloría General de la República." En virtud de lo anterior, se instruye a la Administración para que remita a este órgano contralor los recursos de revocatoria interpuestos por las empresas Servicios de Limpieza a su Medida S.A., y VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A., que fueron presentados ante ella, y que se abstenga de emitir cualquier resolución referida al acto final del procedimiento que se impugna ante esta Contraloría General. Adicionalmente, y en el mismo plazo indicado en el punto primero anterior, la Administración deberá pronunciarse sobre todos los extremos de los recursos de revocatoria que les fueron presentados en tiempo y forma, los cuales fueron referidos anteriormente.----------

Tercero. Con fundamento en las competencias de fiscalización superior de la Hacienda Pública, contempladas en los artículos 183 de la Constitución Política, 1 y 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y 176 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se concede **AUDIENCIA DE NULIDAD** a la **ADMINISTRACIÓN**, **CONSORCIO CORPORACIÓN GONZÁLEZ Y ASOCIADOS INTERNACIONAL S.A-CHARMANDER SERVICIOS ELECTRÓNICOS EN SEGURIDAD S.A., SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD SEMANS SOCIEDAD ANÓNIMA, CONSORCIO AVAHUER-SEGURIDAD AVAHUER, SERVICIOS DE LIMPIEZA A SU MEDIDA S.A., y VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA S.A.,** por el plazo improrrogable de **CINCO DÍAS HÁBILES** contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente resolución, para que se refieran a una eventual nulidad absoluta del cartel y en consecuencia de todo el procedimiento, tomando en consideración el siguiente aspecto: **1) R-DCA-SICOP-00027-2022.** Mediante la resolución R-DCA-SICOP-00027-2022 de las 12:12 del 23 de marzo de 2022, notificada a todas las partes ese mismo día mediante el sistema SICOP, esta Contraloría General abordó lo resuelto en la primera ronda de objeciones, resaltando una serie de consideraciones de oficio que requerían de la Administración diversos ajustes al pliego del concurso, asociados a sanciones pecuniarias y la forma en cómo se aplicarían, sustitución de oficiales de seguridad, equipo de seguridad, carné de portación de armas (incluida la revisión de puestos que no requerían la portación de armas), regulación de los programas especiales, entre otros. En esa oportunidad, se indicó que a uno de los recurrentes se le habían declarado parcialmente con lugar sus cuestionamientos a las cláusulas sobre programas especiales y proporcionalidad de las sanciones pecuniarias

respecto del cálculo de la factura mensual, las cuales estimó este órgano contralor que junto a las asociadas a otros recursos; se trataban de modificaciones sustanciales. En ese sentido, se dimensionó el hecho que la definición de aspectos referidos a la aplicación de sanciones pecuniarias, los programas especiales, revisión de puestos que no requerían portación de armas y la realización de estudios ordenados de oficio; revisten del carácter de modificaciones sustanciales, en la medida que constituyen una variación fundamental del objeto de la contratación no solo en la prestación del servicio mismo sino en que su regulación impactaría en la forma en cómo se debía confeccionar la oferta para efectos del concurso, no solo desde el punto de vista económico sino del modelo mismo de rotación de empleados y cumplimiento de requisitos en función de los puestos. De ahí que, se concluyó que la naturaleza sustancial de esas modificaciones derivadas de la resolución del recurso de objeción, implicaba conferir como mínimo 15 días entre la comunicación de la modificación y la apertura de ofertas, según dispone el artículo 42 de la Ley de Contratación Administrativa, lo cual no ocurrió según se indicó en la referida resolución R-DCA-SICOP-00027-2022 y por lo tanto al amparo del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se anuló el acto de apertura de ofertas. Conforme a lo expuesto, de la revisión integral del expediente digital del presente concurso, no se desprende ni la anulación de la apertura -tal y como fue ordenado- ni algun analisis de la Administración que permita identificar que las observaciones que se efectuaron en esa etapa procesal hayan sido incorporadas al cartel, lo que podría dar como resultado un perjuicio a todos los participantes del concurso. Ante esto, podría existir una eventual nulidad absoluta, evidente y manifiesta del cartel y del procedimiento, por transgresión a los principios que rigen la materia por haberse omitido aspectos sustanciales dentro del pliego cartelario, lo cual a su vez podría haber derivado en que se presentaran ofertas con cotizaciones diferentes, que partieron de bases distintas. Finalmente, se le solicita a las partes, remitir la información en formato digital y con firma digital certificada, al correo electrónico: contraloria.general@cgrcr.go.cr y para esos efectos se deberá tomar en cuenta que se considerarán documentos digitales válidos los presentados en formato “pdf”, con firma digital emitida por una autoridad certificadora registrada en Costa Rica y que no superen los 20 MB cada uno.----------

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en lo que disponen los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 84 de la Ley de Contratación Administrativa, 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 176, 182 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y 1 y 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República se resuelve: **1) RECHAZAR DE PLANO por inadmisibles** los recursos de apelación interpuestos por **DISTRIBUIDORA Y ENVASADORA DE QUÍMICOS S.A.,** y **SEGURIDAD ALFA SOCIEDAD ANÓNIMA** en contra del acto de adjudicación de las partidas 1 y 2 de la Licitación Pública **2022LN-000001-0001102502** promovida por la **CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL** para "Compra de servicios profesionales de vigilancia y limpieza a terceros", recaído a favor de **SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD SEMANS SOCIEDAD ANÓNIMA** por un monto de ¢254.504.539,08 (partida 1) **y AVAHUER-SEGURIDAD AVAHUER** por un monto de ¢304.321.560,24 (partida 2). **2) OTORGAR AUDIENCIA INICIAL** en los términos dispuestos en la presente resolución, sobre el recurso interpuesto por **CONSORCIO CORPORACIÓN GONZÁLEZ Y ASOCIADOS INTERNACIONAL S.A-CHARMANDER SERVICIOS ELECTRÓNICOS EN SEGURIDAD S.A.,** en contra de las partidas 1 y 2 de la licitación pública referida anteriormente. **3) OTORGAR AUDIENCIA DE NULIDAD** en los términos dispuestos en la presente resolución.----------

NOTIFÍQUESE.----------

Firmado digitalmente por ROBERTO JOSE RODRIGUEZ ARAICA
Fecha: 2022-07-04 13:56

Roberto Rodríguez Araica
Gerente de División interino

Firmado digitalmente por ADRIANA PACHECO VARGAS
Fecha: 2022-07-04 13:19

Adriana Pacheco Vargas
Gerente Asociada a.i.

Firmado digitalmente por EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA
Fecha: 2022-07-04 13:03

Edgar Ricardo Herrera Loaiza
Gerente Asociado

DAZ /asm
NI: 16636, 16642, 16668,16670,16893
NN: 11220 (DCA-1951)
G: 2022001208-3
CGR-REAP-2022004279