

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	REBECA BEJARANO RAMIREZ		
Fecha/hora gestión	20/03/2025 14:32	Fecha/hora resolución	20/03/2025 15:05
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000000520
* Tipo de resolución	Resolución de admisibilidad		
Número de procedimiento	2024LY-000003-0002100004	Nombre Institución	INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE
Descripción del procedimiento	SERVICIOS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA FÍSICA Y ELECTRÓNICA PARA LAS INSTALACIONES DE LA UNIDAD REGIONAL CHOROTEGA Y EL CRPL		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8122025000000244 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 1	11/03/2025 15:32	ALLAN GUILLEN MIRANDA	CONSORCIO DE INFORMACION Y SEGURIDAD SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano por	Por no acreditar el mej

Resultado del acto final

No aplica

3. *Resultando

I.- Que el once de marzo de dos mil veinticinco, el Consorcio de Información y Seguridad Sociedad Anónima-Los Guardianes Cinco Estrellas Sociedad Anónima, interpuso ante este órgano contralor mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de la Licitación Mayor No. 2024LY-000003-0002100004 promovida por el Instituto Nacional de Aprendizaje, para la contratación de los servicios de seguridad y vigilancia física y electrónica para las instalaciones de la Unidad Regional Chorotega y el Centro Regional Polivalente de Liberia (CRPL), recaído a favor del Consorcio VMA-VMA Seguridad UNO.

II.- Que mediante auto No. 8052025000000540 de las quince horas con treinta y dos minutos del once de marzo de dos mil veinticinco, este órgano contralor le solicitó a la Administración licitante información relativa al procedimiento promovido. Requerimiento que fue atendido mediante el documento No. 8062025000001103 del trece de marzo de dos mil veinticinco.

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.

4. *Considerando

4.1 - Hechos probados

I.- **HECHOS PROBADOS.** Los hechos que se han tenido por demostrados para efectos de la presente resolución, se han incorporado a la parte considerativa de la resolución, con su respectiva referencia de prueba.

4.2 - Recurso 8122025000000244 - CONSORCIO DE INFORMACION Y SEGURIDAD SOCIEDAD ANONIMA

Acto Final parcial o total por líneas - Argumento de las partes

En relación con el argumento de las partes, se remite al siguiente apartado "Criterio CGR".

Acto Final parcial o total por líneas - Criterio CGR

Rechazo de plano por improcedencia manifiesta (Artículo 245 RLGCP)

II.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO INTERPUESTO. a) Sobre la legitimación del Consorcio recurrente. El artículo 87 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) establece las causales por las cuales un recurso debe ser rechazado de plano, y con respecto a la improcedencia manifiesta, dicha norma dispone lo siguiente: *“ARTÍCULO 87- Presentación y causales de rechazo/ [...] Será rechazado de plano, por improcedencia manifiesta, cuando el recurrente no cuente con legitimación o no acredite su mejor derecho, el recurso se presente sin fundamentación o gire sobre argumentos precluidos.”* Por su parte, el artículo 245 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP) regula el rechazo de plano del recurso por improcedencia manifiesta en los siguientes términos: *“Artículo 245. Rechazo de plano por improcedencia manifiesta. El recurso será rechazado de plano, por improcedencia manifiesta: / [...] b) Cuando el recurrente no acredite su mejor derecho, sea porque su propuesta resulte inelegible o porque aún en el caso de prosperar su recurso, no sería válidamente beneficiado con una eventual adjudicación.(...)”* Además, el artículo 266 del mismo Reglamento establece: *“Artículo 266. Supuestos de improcedencia manifiesta. El recurso de apelación será rechazado de plano por improcedencia manifiesta, en cualquier momento del procedimiento en que se advierta, en los siguientes casos: / [...] b) Cuando el apelante no logre acreditar su mejor derecho a la adjudicación del concurso, sea porque su propuesta resulte inelegible o porque aún en el caso de prosperar su recurso, no sería válidamente beneficiado con una eventual adjudicación, de acuerdo con los parámetros de calificación que rigen el concurso.”* Bajo el anterior marco normativo, será analizado el recurso de apelación presentado en el caso bajo estudio.

Criterio de la División. En el caso bajo estudio se tiene que el Instituto Nacional de Aprendizaje promovió la Licitación Mayor No. 2024LY-00003-0002100004 para la contratación de los servicios de seguridad y vigilancia física y electrónica para las instalaciones de la Unidad Regional Chorotega y el Centro Regional Polivalente de Liberia (CRPL), (Apartado “Ingreso al pliego de condiciones”, sección “Descripción del procedimiento”). Al concurso se presentaron las siguientes ofertas: 1. Seguridad y Vigilancia Sevin Limitada; 2. Consorcio VMA-VMA Seguridad UNO; 3. Grupo Corporativo de Seguridad Alfa Sociedad Anónima & Seguridad Alfa Sociedad Anónima y 4. Consorcio de Información y Seguridad Sociedad Anónima-Los Guardianes Cinco Estrellas Sociedad Anónima (Apartado “Resultado de la apertura”). El acto final de adjudicación recayó a favor del Consorcio VMA-VMA Seguridad UNO (Apartado “Acto Final”).

Con respecto a la oferta presentada por el Consorcio recurrente, se tiene que fue excluida del concurso por no incluir en la oferta un monitor de 32”, aspecto que según se indicó en el Criterio Técnico, fue aclarado por la Administración. Al respecto puntualmente se indicó: **“3.4.3 ANÁLISIS DE INSUMOS/ Dentro del expediente electrónico del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) del concurso que nos compete, en la pestaña denominada “Información de aclaración” se realizaron dos solicitudes de aclaración por parte de dos participantes los días 10/12/2024 y el 11/12/2024, ambas solicitudes fueron atendidas por la instancia técnica el 13/12/2024 mediante el sistema SICOP, en una de las respuestas se indicó lo siguiente: / (...) / 2- Solicitan solamente dos monitores, para jefe de unidad regional y para el puesto de caseta, el sistema de grabación #3 en la oficina personal encargada del proceso de almacén regional chorotega lleva monitor? / R/ Al respecto, me permito indicar que, efectivamente por error no sé incluyó el monitor del grabador # 3 razón por la cual, se deberá contemplar dentro de las ofertas para dicho grabador UN (01) MONITOR DE MÍNIMO 32 PULGADAS PARA LA OFICINA DE LA PERSONA ENCARGADA DEL ALMACÉN REGIONAL.”** / Entendido lo anterior, es claro que, **los oferentes debían contemplar un total de dos (02) monitores de 50” y un (01) monitor de 32”, dentro de su oferta a la empresa CONSORCIO DE INFORMACIÓN Y SEGURIDAD S.A. Y LOS GUARDIANES CINCO ESTRELLAS S.A. oferta únicamente dos (02) monitores de 50”, incumpliendo con el requerimiento solicitado y aclarado por la Administración en el expediente electrónico del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP).** / Por lo tanto, **el oferente incumple con lo relacionado con los insumos requeridos para el Sistema de Circuito Cerrado de Televisión.”** (lo destacado no es del original, Apartado “Listado de solicitudes de verificación”, secuencia No 1617916 del 24 de enero de 2025, “SOLICITUD DE ESTUDIO TÉCNICO”, Oficio No.URMA-239-2025 de 6 de febrero de 2025).

Al respecto señaló el Consorcio recurrente que la Administración vía aclaración al pliego de condiciones, introdujo el requerimiento de un monitor adicional de 50”, mismo que no se observa en las modificaciones realizadas al pliego de condiciones, por lo que estima que los oferentes se deben ajustar a los requerimientos del pliego cartelario en su versión final. Así las cosas considera el Consorcio recurrente que la Administración indujo a error a los oferentes y excluye de manera injustificada su oferta.

En este punto vale destacar de conformidad con el artículo 40 de la LGCP, el pliego de condiciones deberá establecer de forma completa, clara y precisa los requisitos de admisibilidad, los parámetros para verificar la calidad y contener un sistema de calificación de ofertas, todo ello a efectos de que los potenciales oferentes puedan plantear una oferta que esté en condiciones de satisfacer el interés público. Por otro lado, el artículo 93 del RLGCP, define lo que ha de entenderse como modificaciones sustanciales y no esenciales, siendo estas últimas aquellas que no cambian el objeto del negocio ni constituyen una variación fundamental en la concepción original de éste y deberán comunicarse a través del sistema digital unificado, previo al vencimiento del plazo para recibir ofertas, por lo que, a *contrario sensu*, las aspectos que cambian o modifican sustancialmente el objeto contractual o constituyen una variación fundamental en su versión original, constituyen modificaciones esenciales o sustanciales del objeto licitado, que ameritan que el pliego cartelario sea modificado para conocimiento de todo potencial oferente. (Al respecto, se puede consultar el oficio No. oficio No.14951 del 2 de junio de 2008, referenciado en la resolución R-DCA-00410-2021). Lo anterior es de necesaria referencia, pues en el caso se ha cuestionado que la Administración modificó los requerimientos esenciales del objeto que se licita, como es el hecho de requerir un equipo más con determinadas características mediante una aclaración al pliego de condiciones y no mediante la respectiva modificación del pliego cartelario. En este sentido, ha sido criterio de esta Contraloría General que existe una diferencia entre las "modificaciones al cartel" y las "aclaraciones al cartel", siendo que solo las modificaciones al pliego cartelario implican una variación y tienen efectos vinculantes para todos los oferentes, mientras que las aclaraciones no varían los requerimientos, sino que constituyen aspectos que la Administración considera que se deben clarificar y no tienen la misma fuerza vinculante (R-DCA-744-2014). En este mismo sentido, se tiene que en la resolución R-DCP-SICOP-01075-2024, se señala que las aclaraciones al pliego cartelario no tienen la fuerza vinculante para ser exigidas a todos los oferentes cuando introducen nuevas obligaciones que no estaban dispuestas en el pliego de condiciones original. Por lo tanto, la Contraloría General ha mantenido un criterio constante en cuanto a que las aclaraciones al pliego no generan obligaciones exigibles a los oferentes y no pueden ser motivo de exclusión de una oferta.

No obstante lo anterior, **en el escenario más favorable para el Consorcio recurrente donde se tenga por elegible la oferta presentada**, siendo la falta de cotización del monitor de 50”, el único incumplimiento señalado para descalificar la oferta, aspecto sobre el cual no profundizará esta Contraloría General en esta resolución por principio de economía procesal, el **Consorcio recurrente no logra acreditar su mejor derecho** a una eventual readjudicación del concurso, ya que el alegato contra la oferta adjudicataria carece de fundamentación, tal como se desarrollará seguidamente.

Sobre el **deber de fundamentación** de la acción recursiva, debe recordarse que de conformidad con los artículos 88 de la LGCP y 245, 246, 262 y 266 de su Reglamento, resulta esencial que los recurrentes motiven en su escrito de interposición, las razones por las cuales estiman que el acto final debe ser modificado y por qué debe ser emitida un nuevo acto a su favor. Al respecto, cita el artículo 88 de la LGCP lo siguiente: *“(…) Deber de fundamentación Los recursos se presentarán debidamente fundamentados y con la prueba idónea, con invocación de los principios de la contratación pública y normas infringidas. Se deberá indicar la infracción sustancial del ordenamiento jurídico que se alegue como fundamento de la impugnación. Junto con el recurso deberán aportarse los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado.”*, norma que encuentra consonancia con el artículo 246 del RLGCP.

A partir de lo anterior, resulta entonces que para cumplir con este deber de fundamentación no basta con el desarrollo de alegatos, sino que resulta indispensable que se acrediten las manifestaciones, aportando prueba que sustente alegatos (carga de la prueba). Aunado a lo anterior, cuando se discrepe de los estudios que motivaron la adopción final de parte de la licitante, el recurrente deberá rebatirlos en forma razonada,

aportando criterios emitidos por profesionales calificados en la materia que pretende desvirtuar. Asimismo, la debida fundamentación del recurso en este caso exige que quien apela el acto final debe acreditar su mejor derecho a una readjudicación, de manera que el recurrente debe acreditar en su gestión recursiva como un primer aspecto, que su oferta es elegible de frente al acto administrativo de exclusión emitido por la Administración y en segundo lugar, demostrar su mejor derecho a la readjudicación del concurso, ya sea de frente a las reglas de evaluación o bien desvirtuando la elegibilidad de la oferta que resultó adjudicataria.

En este punto cobra especial relevancia el desarrollo de la **trascendencia de los incumplimientos** señalados contra la oferta adjudicataria o las ofertas que ostenten una mejor posición en el concurso, análisis que debe realizarse al amparo del principio de eficiencia y que implica entonces que se demuestre la gravedad de lo señalado por el recurrente, acreditando la imposibilidad de ejecutar el objeto que se licita, pues no basta con probar que un oferente presentó una oferta que incumple de frente al pliego cartelario, sino que ese incumplimiento debe tener un impacto tal que no sea posible la consecución del fin público perseguido. Al respecto esta Contraloría General se ha referido al tema del análisis de la trascendencia bajo diversas ópticas del procedimiento de contratación pública (resolución R-DCA-SICOP-01193-2023, reiterada entre otras en la resolución R-DCP-SICOP-01139-2024). De dichos pronunciamientos, se desprende que ha sido criterio de este órgano contralor que como parte de la motivación de los actos emanados por la Administración Pública se requiere un análisis que permita dotar de contenido al motivo del acto final, lo que demanda cumplir con la observancia del principio eficiencia y conservación de las ofertas bajo la obligación reglamentaria de acreditar la trascendencia del incumplimiento. **Dicha obligación, también se traslada al recurrente cuando interpone el recurso de apelación**, siendo que como parte de la debida fundamentación que se exige en los numerales 88 de la LGCP y 246 del RLGCP, y para desvirtuar la validez del acto final de adjudicación, le corresponde al recurrente acreditar la trascendencia del incumplimiento que le achaca a la oferta adjudicataria.

Lo indicado anteriormente aplica al caso concreto, pues se ha alegado que el Consorcio adjudicatario incumple con el apartado "11. SISTEMA COMPLEMENTARIO DE SEGURIDAD, 11.1 Alarmas perimetrales para las instalaciones", donde el pliego de condiciones establece que se debe cubrir perimetrales, sobre lo cual indica el Consorcio recurrente representa un área aproximada de 726 metros (Perímetro Norte 143 M, Perímetro Sur 170 M; Perímetro Este 204 M; Perímetro Oeste 209 M; Total 726 M). De esa forma concluye el Consorcio recurrente que al haberse indicado en la oferta adjudicataria propiamente en el Desglose Insumos Electrónicos, que cotiza 590 metros de cable de 16 AWG y 590 de cable de 18 AWG (Apartado "Resultado de la apertura", posición de oferta No.1, documento adjunto denominado "OFERTA INA UR CHOROTEGA Y CRP LIBERIA), no se cumple con lo mínimo requerido cartelariamente (726 m de cableado de datos y 726 m de cableado de voltaje), evidenciándose un faltante de más de 180 metros de cableado, por lo tanto, se incumple con el requerimiento técnico relacionado a "Alarmas Perimetrales" al no contemplar los insumos necesarios para cubrir la totalidad del área indicada en el pliego de condiciones.

Se desprende del alegato planteado, que el Consorcio recurrente trata de poner en evidencia el incumplimiento de la adjudicataria referente a la falta de cableado, de frente a los requerimientos mínimos del pliego de condiciones. De ahí que deba partirse del hecho que no todo incumplimiento de una oferta genera la exclusión de la misma, pues conforme los principios de eficiencia y eficacia que aplican a las compras públicas, en todas las etapas del procedimiento de compra prevalecerá el contenido sobre la forma y se favorecerá la conservación de los actos, donde los defectos subsanables y los incumplimientos intrascendentes no descalificarán la oferta que los contenga (artículo 8 de la LGCP), ya que la contratación pública se encamina a la satisfacción de sus necesidades de forma oportuna, razón por la cual se hace necesario el **análisis de la trascendencia del incumplimiento**, el cual se debe realizar al amparo del principio de eficiencia, según fue explicado anteriormente.

De esta forma, concluye este órgano contralor que, le correspondía al Consorcio recurrente además de demostrar que la oferta adjudicataria puede presentar un incumplimiento frente a los requerimientos mínimos del pliego de condiciones en cuanto a los insumos necesarios para la presentación del servicio, demostrar la trascendencia del incumplimiento desarrollando las razones por las cuales estima que el faltante de cable en este caso, impacta la oferta de tal forma que no se puede ejecutar la contratación bajo dichas condiciones, o bien que dicho aspecto no pueda ser abordado o enmendado por la adjudicataria en fase de ejecución, lo que se traduce en la no satisfacción del fin público afectando el principio de eficiencia y eficacia que rige las compras públicas. Otro aspecto fundamental a considerar, es que no demostró el Consorcio recurrente, que el incumplimiento señalado impacta la oferta desde el punto de vista económico, pues no se explicó cómo el faltante del insumo señalado, afecta el precio ofrecido en este caso, generando que la oferta sea considerada inelegible, o bien que se le haya otorgado una ventaja indebida de frente a las ofertas que sí ofertaron la totalidad del cable. La falta de argumentación y demostración de los aspectos señalados, implica que el recurso de apelación presentado **carezca de la necesaria fundamentación** que debió ser atendida por el recurrente para demostrar su mejor derecho a la readjudicación del concurso, pues como anteriormente se indicó, en el escenario más favorable donde su oferta sea considerada elegible, no logra desvirtuar la oferta que resultó favorecida con la adjudicación, lo cual afecta la legitimación del recurrente en este caso. De conformidad con lo estipulado en el artículo 245 inciso b) del RLGCP, procede **rechazar de plano por improcedencia manifiesta**, el recurso de apelación presentado. **NOTIFÍQUESE.**

5. Aprobaciones

Encargado	ADRIANA PACHECO VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	20/03/2025 14:44	Vigencia certificado	26/07/2022 13:17 - 25/07/2026 13:17
DN Certificado	CN=ADRIANA PACHECO VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ADRIANA, SURNAME=PACHECO VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-01-0960-0433		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		
Encargado	KAREN MARIA CASTRO MONTERO	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	20/03/2025 15:04	Vigencia certificado	08/03/2022 10:05 - 07/03/2026 10:05
DN Certificado	CN=KAREN MARIA CASTRO MONTERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN MARIA, SURNAME=CASTRO MONTERO, SERIALNUMBER=CPF-04-0181-0227		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		
Encargado	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	20/03/2025 15:05	Vigencia certificado	29/11/2023 09:19 - 28/11/2027 09:19
DN Certificado	CN=EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EDGAR RICARDO, SURNAME=HERRERA LOAIZA, SERIALNUMBER=CPF-01-0884-0876		

CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017
-------------------	---

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	25/03/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00486-2025	Fecha notificación	20/03/2025 15:07